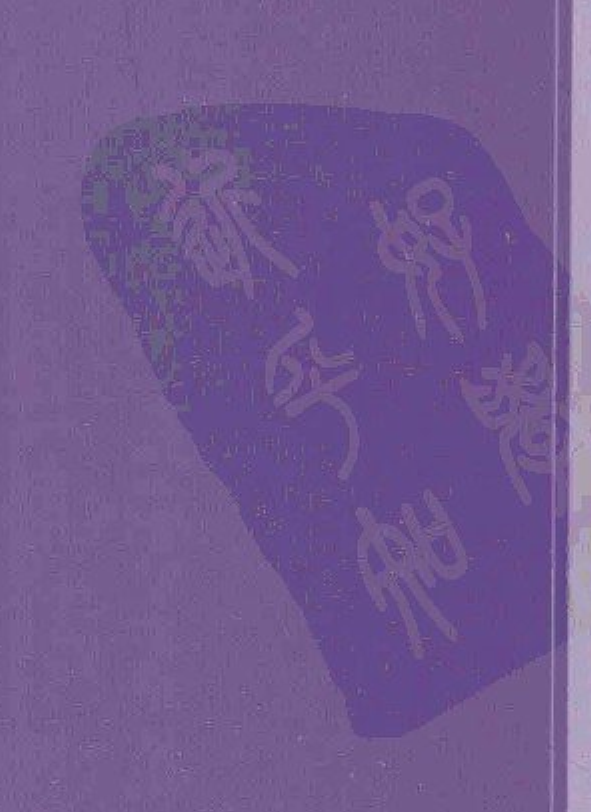
李超民 | 编著

埃及社会保障制度

Social Security System of Egypt

各国社会保障制度丛书



上海人民出版社



本书全面而详尽地介绍了埃及的社会保障制度。埃及独立后几十年来，随着政治经济的现代化，已经建立起了包括养老、失业、医疗、社会救助等基本社会保障和企业保险、商业保险、社会慈善制度（包括Zakah和Waqf）、军政人员保障等各方面的社会保障制度。埃及社会保障制度的主要特点是：第一，经过数十载初步发展，埃及社会保障制度的基本框架已经形成；第二，埃及社会保障制度的主要问题是碎片化、残缺不全、效率低；第三，埃及社会保障制度过渡性明显，面临很大的转型动力。


上架建议：经济理论
ISBN 978-7-208-10274-3
9 787208 102743 >
定价: 48.00元
易文网: www.ewen.cc

李超民 | 编著

埃及社会保障制度

Social Security System of Egypt

各国社会保障制度丛书

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

埃及社会保障制度/李超民编著. —上海:上海人民出版社,2011
(各国社会保障制度丛书)
ISBN 978-7-208-10274-3

Ⅰ. ①埃… Ⅱ. ①李… Ⅲ. ①社会保障制度-介绍-埃及 Ⅳ. ①D741.17

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 194751 号

责任编辑 王舒娟
封面装帧 人马艺术设计工作室·储平

埃及社会保障制度
李超民 编著
世纪出版集团
上海人民出版社出版
(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)
世纪出版集团发行中心发行
常熟新骅印刷厂印刷
开本 720×1000 1/16 印张 23.5 插页 4 字数 364,000
2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-10274-3/C·401
定价 48.00 元

上海财经大学社会保障研究中心研究系列

埃及社会保障制度

Social Security System of Egypt

上海财经大学“211工程”三期建设项目资助



总　　序

社会保障是民生之本，是建设和谐社会的重要方面。

新中国成立以来，中国共产党领导全国人民在重建经济和社会的进程中，在城镇建立了劳动保险制度，并针对机关事业单位职工的特殊性，建立了机关事业单位人员的社会保障制度；在农村，通过土地所有权的集体化改革，为广大农村居民建立了以生产队、生产大队和人民公社三级组织为核心的集体保障制度，为农村的孤寡人员建立了五保供养制度。这样，在整个计划经济体制时期，我国实行了城乡二元的社会保障体制，即在城镇实行的是国家负责的单位保障制度，而在农村实行的是集体保障制度。改革开放以后，传统的社会保障体制不能适应社会主义市场经济体制发展的要求，从 1984 年党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》开始，我国对传统社会保障制度进行了多维改革：作为企业改革的配套措施，企业职工的劳动保险制度开始向现代社会保险制度转变，企业职工养老及医疗保险制度的改革最先启动；随着国家公务员制度的建立与发展，伴随着人事制度的改革，机关事业单位养老、医疗保障制度的改革也拉开了序幕；在"七五"计划指引下，开启了农村社会保障制度的探索与试点工作；等等。1986 年，我国建立了城镇待业保险制度，成为失业保险制度的开端，同年开始启动农村社会养老保险的试点工作。1993 年，党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确了我国社会保障制度改革的目标和原则，提出养老、医疗保险制度改革实行社会统筹与个人账户相结合的原则。1994 年开始实施生育保险，1996 年开始实施工伤保险，1997 年统账结合的企业职工基本养老保险制度模式成型，1998 年开始了城镇职工医疗保险制度改革，1999 年建立了城市居民最低生活保障制度，

2003年开始建立新型农村合作医疗制度，在2003—2005年间陆续建立了城乡社会医疗救助制度，2007年开始了城镇居民基本医疗保险试点，2008年全面建立了农村最低生活保障制度，2009年开始启动新型农村社会养老保险试点。我国社会保障体系建设开始进入全面完善、加快发展的新时期。

改革开放30年来，我国社会保障制度建设取得了令世界瞩目的成就，社会保障项目日益丰富，社会保障效果开始显现，初步形成了以社会保险、社会救助、社会福利及优抚安置为主要内容的具有中国特色的社会保障体系框架。

目前我国社会养老保障体系由城镇职工基本养老保险、机关事业单位养老保险（改革中）、农村社会养老保险制度（试点中）、“三无”和“五保”供养制度等组成；我国社会医疗保障体系由城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险（试点中）、新型农村合作医疗制度、大病医疗救助制度等组成。加之覆盖城乡的最低生活救助制度，这些基本保障制度确保了城乡居民的基本生存和生活的需要。截至2008年年底，全国参加城镇基本养老保险的人数为21 891万人、企业年金1 038万人、农村养老保险5 595万人、城镇基本医疗保险31 822万人、新型合作医疗81 500万人、工伤保险13 787万人、失业保险12 400万人、生育保险9 254万人，获得最低生活保障的城乡居民为6 618.9万人。同时，有63.2万农村人口享受了农村传统救济，有543.4万“五保”人员得到了供养。全国各类福利单位收养老年人、残疾人、孤儿等服务对象189.2万人。①社会慈善事业蓬勃发展，医疗卫生服务供给水平逐年提高，各项制度实施取得了显著的成绩。

我国在改革开放及经济飞速发展了30年之后，已将构建具有中国特色的社会主义和谐社会作为社会建设的重要目标。目前，举国上下正在践行以人为本的科学发展观思想，加强民生建设，全力以赴建设具有中国特色的社会主义和谐社会。

自新世纪以来，党和国家在不断地加大推进以改善民生为重点的社会建设步伐，并把“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有

① 数据来源于2008年度人力资源和社会保障事业发展统计公报、2008年我国卫生事业统计公报、2008年中国民政事业发展报告。

所养、住有所居”作为社会建设的目标，为我国社会保障制度建设指明了方向。2002 年，党的十六大报告把社会保障作为全面建设小康社会的重要内容，明确要求建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系。2006 年，党的十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，把到 2020 年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系，作为构建社会主义和谐社会的重要目标。2007 年，党的十七大报告进一步明确了社会保障制度建设的远景目标，要求到 2020 年“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，人人享有基本生活保障”。

人口、环境、发展问题是 21 世纪的三大主题。

构建与社会经济水平相适应的福利社会是实现人口、环境、发展和谐关系的重要方面，也是人类社会追求的终极目标。

从我国当前社会保障覆盖的人群和参保人数、从我国社会保障制度框架体系的完善程度、从我国社会保障管理体制和制度模式构建内容、从我国社会保障供给能力和保障服务提供水平、从我国社会保障与社会福利制度的衔接看，我国现实的社会保障制度、模式、体系、体制和管理，与国家确立的“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”目标的要求，与发达国家已经建立的“人人有保障”和“全过程保障”还存在很大的差距，社会保障建设中还存在诸多问题。这些问题主要表现在：一是基本制度不够健全，尚未实现群体全覆盖。二是制度实施不力，参保面受限。我国已有的社会保障项目覆盖人口有限，有些项目参保率还很低。如我国城镇就业人员参加基本养老保险的参保率为 62.90%、基本医疗保险为 63.73%、失业保险为41.05%，按照第一产业就业人数计算的农村社会养老保险的参保率仅为16.58%。①三是社会保障水平低，保障能力差。同一类型制度的不同群体间、同一群体的不同制度之间的保障标准和待遇差距悬殊，直接影响了制度的有效性。四是社会保障制度碎片化、地方之间差异较大，导致社会保障关系迁转有阻碍，影响了城乡劳动力的流动和人力资源配置。五是法规建设滞后。我国有不少社会保障制度从试点到全面铺开已很多年，却至今尚未立法。立法滞后给我国社会保障制度的进一步推进带来很多问题。六是

① 此处参保率由杨翠迎教授计算，是指就业人员中参加基本保险的人数比率，剔除了退休的或者已领取养老金的在保人数。

制度设计的理念正在转型，有些矛盾关系尚未厘清。社会保障制度设计理念，正在由比较强调效率向更注重公平、正义、共享的社会保障制度方向转化。

他山之石，可以攻玉。

改革开放以前，我国关于社会保障的理论研究几乎是个空白，计划经济体制下的社会保障建设经验又无法适应新形势的需要，而改革开放初期，我国社会保障制度的改革实践又迫切需要理论的指导和经验借鉴，为此，在整个20世纪80年代中期至90年代，有不少学者对国外社会保障制度进行了介绍和比较，发表了不少论著，取得了丰富的成果，这些研究成果，对我国社会保障制度改革实践和理论研究具有重要的参考价值。

当前，国际、国内形势都发生了很大变化。在国际上，全球性人口老龄化所引发的养老金制度改革问题、社会保障和社会福利制度过度提供带来的低效率和财政负担、社会保障管理和基金运营、全球性金融危机所引发的劳工与失业问题等等，使得许多国家都在积极着手对其原有的社会保障制度作出调整和改革。在国内，我们面临着未富先老的人口状况、人口快速城镇化、人们健康水平的快速提高以及对健康保护的进一步要求、产业升级与转型、就业形式多样化、经济全球化等等挑战和问题，使我们正在建设的社会保障制度体系，同时面临着新的问题与挑战。在我国，建立健全既要与经济发展水平相适应又要覆盖城乡居民的社会保障体系，将是一项长期而艰巨的任务。因此，在新的形势下，很有必要进一步了解各国社会保障制度发展与改革的近况，深入了解各国社会保障制度的内涵，汲取他国经验与教训，为我国社会保障制度建设提供有效借鉴。

由上海财经大学"211"项目支持编写的《各国社会保障制度》丛书的出版与问世，具有重要的时代意义。

该套丛书选择俄罗斯、英国、加拿大、德国、美国、韩国、新加坡、日本、瑞典、法国、印度、智利12个国家，国别的选择体现了国际社会保障模式特征和区域特征，具有典型性和代表性。内容安排上包括了各国社会保障制度的产生、发展演变、改革过程；各个国家社会保障制度体系及各主要制度或者项目的政策、立法、实践及实施效果情况。同时，丛书编写基本上基于各国政府相关部门网站、政府工作报告、最新立法及政策方案、

统计年报等大量第一手资料和有关文献编撰而成，尽可能客观、原味地反映各国的社会保障制度体系及改革近况。

当然，限于资料收集和语言分布的难度，该套丛书一定存在一些疏漏和不足，希望广大同仁和读者理解、批评和指正，同时，我们计划每隔若干年度，根据各国社会保障制度改革和变化的实际情况，对丛书进行修订和进一步完善。

丛书编委会

2009 年 12 月



前　言

埃及社会保障制度在西亚北非地区（也称“北非中东地区”，简称MENA）是非常有代表性的。埃及数百年来一直是阿拉伯国家的核心，是阿拉伯国家的趋势引领者和思想中心。埃及作为这个地区的大国，本身具有悠久的历史和灿烂的文化，对于世界文明进程产生了重要的影响，但是纵观埃及几千年文明史，这个国家有较长时间受到外来奴役，所以在近代埃及历史上，来自西方的制度自然在其政治经济社会体制上留下深深的烙印，同时埃及又对本地区的其他国家产生着深刻影响。例如从西亚北非国家的养老金制度的起源看，阿尔及利亚和埃及的养老保险制度建立的最早，其制度渊源都来自法国殖民者。1949年阿尔及利亚建立养老保险制度后，埃及随之在1956年建立了本国的养老保险制度。现在无论是在阿尔及利亚还是在埃及，养老保险都采用了有限受益型法定社会保险的法式模板。后来，摩洛哥在1959年借鉴阿尔及利亚经验，建立了本国的养老金制度，接着是突尼斯1960年参照该制度建立本国的社会保障制度。除了上述两个国家是按照阿尔及利亚模式建立本国养老金制度的，其余大多数马什里克国家和海湾国家都参照埃及模式和经验，并进行了相应的养老保险制度改革。例如伊拉克在1956年建立养老保险制度，在1971年进行了养老保障改革；利比亚在1957年建立养老保险制度，在1980年进行了改革；叙利亚在1959年建立养老保障制度，1976年进行改革；沙特阿拉伯于1962年建立养老金制度；约旦在1956年建立养老金制度，1971年进行了改革；安曼在1975年建立养老金制度；巴林和科威特在1976年建立养老金制度，也门是在1990年建立养老金制度的；最后，阿拉伯联合酋长国也于1999年建立了本国的养老金制度。只有巴勒斯坦的情况较特殊，加沙地带采用埃及的养老保险制度类型，而西岸地区则

照搬约旦养老保险制度。目前，黎巴嫩仍然只有全国性的限定缴费型公积金制度，在劳动者退休后，对其支付一次性公积金。由此可见，研究西亚北非地区的相关制度，必须研究埃及等大国的制度现状和由来及其演变。或者说，研究埃及的社会保障制度，将为研究该地区其他国家的社会保障制度奠定基础。

有关埃及社会保障制度的全面研究，目前国内这方面的研究文献不多。研究埃及社会保障制度之难点，主要在于对阿拉伯国家的社会保障制度的重视程度尚不够，同时由于埃及官方语言是阿拉伯语，传播工具的地域性自然限制了相关阿拉伯语文献的传播，再者由于埃及等国的社会发展状况和国情与我国迥异，各种研究零零散散，往往是在研究其他相关问题时，才对其社会保障的内容有些涉及。但是，就整个埃及的社会保障制度的系统研究而言，在国内实属空白。

埃及社会保障研究对于开展非洲社会保障制度研究，具有重要意义。埃及是世界大国、非洲主要国家，同时也是阿拉伯国家，在阿拉伯世界的领袖作用不可小视。同时埃及和中国、美国及欧洲交往非常深厚，而社会保障制度与经济政策一样，直接关系到民生，影响到社会的稳定和政治进程。2011 年埃及发生所谓“茉莉花革命”，导致政府更迭，其中的原因多种多样，但从埃及的社会保障政策方面来看，诸多的政策失误、改革对于中下层人民的利益伤害、社会保障体制改革的滞后、利益集团的政治博弈都是极其值得重视的原因。而 2011 年西亚北非地区各国所发生的一系列动荡，除了和当前世界经济矛盾的加剧有关，更大程度上是由于国内社会矛盾的积累所致，各国的宪政问题、继承权问题也与经济问题和民生问题密不可分，而社会保障制度的结构问题则是重要的原因。因此，研究埃及的社会保障问题，不但对于未来研究非洲的社会保障制度，而且对于研究其他国家，尤其是发展中国家的社会保障制度，都是解剖了一个“麻雀”，具有典型意义。

拙著著作方式定于“编著”，实与内容的安排与写作宗旨密不可分。本书的写作宗旨，主要在于较为全面、客观地反映埃及社会保障制度和福利制度的全貌，反映埃及社会保障制度的独有特点和效率问题，并把社会保障问题纳入财政制度大框架中进行研究，基本的研究手段是公共经济学的框架、观点和方法，内容主要涵盖埃及社会保障制度（立法、政策、现行制度性规定、管理架构）、经济因素和社会因素，其中人口因素尤为

重要。

埃及的社会保障制度并非现代严格意义上的西方社会保障制度，因此，必须从其基本的国情出发，构筑特别的研究框架和研究逻辑。它是一种不完善、不规范的制度（碎片化），社会保障、社会保险、社会福利制度结合得很紧。这是由于埃及的特殊国情（曾长期属于殖民地，又是阿拉伯国家、非洲国家，历史上深受法国、英国、苏联、美国影响）和经济社会发展水平所致，所以各种补贴制度、社会救济制度、阿拉伯民族的宗教基金(waqf)和天课(zakah)制度并存，并深深"嵌入"政治制度之中。如果按照当代西方的制度体系去写，那就会犯机械主义的错误。例如，埃及的失业制度建设非常滞后，主要在埃及劳动法里面有所反映，而这其中又包含着就业、职业保障、福利待遇等内容；同样埃及的儿童保护、妇女问题、青年人就业问题本身可能不属于本书的内容，而相关内容与埃及的社会经济发展、民族传统、人口问题、社会保障工作（就业、医疗、生存权益等）又不能截然分开，因此如果去掉了这部分内容，埃及的社会保障制度就只剩下养老和医疗等制度了。所以本书第二章的设置，也是试图从埃及财政中的社会保障支出角度，反映该国的社会保障制度的特点和效率。该章的财政结构分析，重点是财政补贴，这是埃及社会保障的重要部分，与埃及的社会贫困问题和政策发展密不可分。

在本课题的研究过程中，对于中、英文文献进行了广泛的检索。虽然埃及使用阿拉伯语，但是随着互联网技术的发展，埃及政府网站和出版物也有不少英文资料，如自 2003 年以来，《埃及年鉴》都有全文英文版甚至中文版，政府以及政府政策咨询机构也有很多英文报告，是为第一手资料。国际组织如联合国(UN)、国际劳工组织(ILO)、联合国开发署(UNDP)、联合国儿童基金会(UNICEF)、国际货币基金组织(IMF)、世界银行(The World Bank)、非洲开发银行(ADB)等，以及美国、德国等国家的思想库、情报机构和院校等学术机构，对于埃及的社会保障制度都有相当的研究，尤其是美国的哈佛大学、美国国际援助署(USAID)和兰德公司(The Rand Corp.)等机构的相关研究，和美国社会保障署(SSA)、美国中央情报局(CIA)等对于埃及社会保障制度相关数据的收集，都有助于本研究的开展。同时，埃及的社会保障立法涉及养老、失业、医疗、妇女、儿童、住房、救济、慈善和军队等几个方面，这些方面的相关英文文献散见各处，还有较多的统计数据，这些资料均为完成本研究课题奠定了基础，同

时也保证了本课题的研究质量。有关本研究的参考文献，本书均已就其中主要者一一列出，以备读者进一步查找和核对，各种观点和数据在文中也有详尽的注释。值得指出的是，国内外有关埃及军队的军人保障和军官、士兵退役、退伍保障制度的资料十分罕见，这一部分内容主要借鉴了周志亮、邓宝双的文章和韩波的硕士论文。本研究课题受上海财经大学211-Ⅲ期建设项目课题资助。感谢上海财经大学丛树海教授、发展规划处和科研处各位老师对本研究项目的关心和大力支持。

感谢北京埃及驻华使馆新闻处艾哈迈德参赞·萨拉姆先生。在项目开始阶段，艾哈迈德先生惠寄了大量有关年鉴和统计资料，对于加快本研究，其帮助非同小可。

感谢审稿人对于拙稿的审定和提出的宝贵修改意见。

本研究课题从申请立项到顺利完成，时间要求颇为紧迫，加上个人在埃及研究和社会保障制度方面的研究资历尚浅，书中定有各种不当、不确之处，在此再次求教于海内外埃及研究和社会保障制度研究的专家，并敬希给以指正，惟本书文责自负。

李超民博士

辛卯兔年端午节

于上海明和苑



目　录

第一章　埃及社会发展与社会保障制度的建立

一、埃及历史概要与资源禀赋

卡迈勒·哈姆丹博士在《埃及特性》一书中指出，米斯尔（MISR）[①]在阿拉伯人中是罕见的，它的地理位置使它具有更多的特殊性。这一位置中最突出的，是它像人的心脏部位一样，是阿拉伯亚洲和阿拉伯非洲的纽带和连接点。如果人们一直认为埃及是阿拉伯东方的一部分，如果一些人认为埃及连接了阿拉伯东方和阿拉伯西方的话，那么埃及就是那个在历史和地理上把阿拉伯西方带到东方的它。[②]

（一）埃及历史概要与发展趋势

埃及是古代近东文化主要发源地之一。尼罗河孕育了埃及的文化，对现代西方文化的形成与非洲文化的发展都产生了很大影响。埃及历史一般可分成五个发展阶段，即第十王朝以前的埃及、第十八王朝开始至公元前330年的埃及、希腊和罗马统治下的埃及、630—1800年的埃及和1800年以后的埃及。[③]

---

① 阿拉伯语中的“埃及”名。意思是“跨越满是宝藏边界的国家”，也有“都市地区”的意思。参见 Ministry of Information, State Information Service, *Year Book* 2009, p. 13。

② 阿拉伯埃及共和国新闻部、新闻总署：《埃及年鉴2000》，埃及驻中国大使馆新闻处，2001年，第12页。

③ 分别参见中国大百科全书出版社《简明不列颠百科全书》编辑部编：《简明不列颠百科全书》(1)，中国大百科全书出版社1986年版，第190—192页；阿拉伯埃及共和国新闻部、新闻总署：《埃及年鉴2000》，埃及驻中国大使馆新闻处，2001年，第28—31页。

古老的埃及作为现代国家历史是很短暂的。在前王朝时期(到公元前 3100 年),远古埃及人的生活与北非其他居民很少差别。埃及在约公元前 3100 年建立了第一王朝,随后经过了早期王朝时期(公元前 3100—前 2686 年),其中包括第三至第六王朝的古王国时期(公元前 2686—前 2100 年)、第一中间时期(公元前 2160—前 2040 年)、中王国(公元前 2040—前 1786 年)、第二中间时期(公元前 1786—前 1567 年)。在此期间的约 1 500 年间,埃及各地战乱、饥荒不断,国家分分合合。从第十八王朝开始,直到公元前 330 年,先后由利比亚、库施、衙署、波斯、马其顿人入主埃及,推动埃及的历史、文化和经济制度发展。到了希腊和罗马统治埃及时期,《旧约全书》开始有希腊文译本流行。630—1800 年,埃及经历了阿拉伯人和土耳其入侵,其间的埃及社会和文化经历了兴盛和又一次衰落。拿破仑在 1798 年对埃及的入侵为时较短,但是由此开创了现代的埃及学研究。而英法对于埃及的争夺,进一步造成了埃及的不断衰落。第一次世界大战时,埃及沦为英国的保护国,1922 年英国承认其独立,埃及王国(1922—1952)成为君主立宪制国家,英国保留对埃及的交通、国防、外交、少数民族以及苏丹的处置权,并于 1923 年颁布第一部宪法。1953 年埃及共和国成立,1956 年颁布新宪法,纳赛尔当选总统,苏伊士运河被收归国有。其后埃及经历了安瓦尔·萨达特总统(1970—1981)的发展时期,萨达特总统之后,由穆罕默德·胡斯尼·穆巴拉克任总统。2011 年,埃及政权出现了更迭。

埃及官方出版物认为,1981 年以来,埃及在穆巴拉克总统领导下,努力实现国内阵线的稳定、巩固民主原则、法律权威、社会安定和民族团结。埃及政府最关心的,就是通过已经实施和正在继续实施的各种计划,实现全面的和持续的发展。在不断完善建立基础设施以后,埃及的教育、卫生、文化、宣传和所有生产领域,都取得了突飞猛进的发展。埃及经济发展的成功,得到世界金融、财政企业的赞赏,认为它是可以效法的杰出典范,经济改革应将发展经济的设想和社会的长远需求相结合。埃及官方认为,穆巴拉克时期是在埃及走向国际社会和在世界新体制下,迎接时代的各种挑战中,持续不断发挥积极作用的一个质的转折点。

（二）埃及地理、资源与人口分布

1. 埃及地理及特征

埃及位于北纬22°—32°之间和东经24°—37°之间。埃及在非洲东北角，北濒地中海，东临红海，分别与巴勒斯坦、以色列、利比亚、苏丹相接，总面积1 002 000平方公里，①其中，耕地面积为860万英亩（约34 802.97平方公里），其余为沙漠、湖泊和领海。埃及国土面积的7.83%为有人居住区。埃及的总人口为7 669.94万人（2006年）。②

从地理空间上看，埃及自然地貌分成四个主要部分，即尼罗河流域和三角洲地区、西部沙漠、东部沙漠、西奈半岛。尼罗河流域和三角洲地区面积为33 000平方公里，占全国总面积的约3.3%，尼罗河三角洲是埃及最肥沃的地区，人口密集，经过这里有尼罗河长达1 532公里。西部沙漠面积680 000平方公里，占埃及总面积的68%左右，这里有几块绿洲。东部沙漠面积大约有225 000平方公里，占埃及总面积的22%，自然资源极为丰富。而西奈半岛面积为61 000平方公里，占全国总面积的6.1%，这里有埃及的最高峰，水资源丰富。

2. 埃及自然资源状况

除了上述土地资源，埃及的矿产资源和水资源也值得提及，埃及的这种资源禀赋与本国的职业构成密切相关，从而在社会保障的相关制度中也得到反映。

埃及的矿产品品种较多，但是储量均不大，其中石油、天然气和磷酸盐储量相对集中。③全国有30%的油井分布在西部沙漠和东部沙漠地区，在苏伊士湾陆上和海底也有油田，目前埃及已探明的石油储量尚余37亿桶（约合5.06亿吨）。近年来，埃及石油开采量保持在3 000万吨/年以

① 中国大百科全书出版社《简明不列颠百科全书》编辑部译编：《简明不列颠百科全书》（第一卷），中国大百科全书出版社1986年版，第189页。另参见：阿拉伯埃及共和国新闻部、新闻总署：《埃及年鉴2009》，埃及驻中国大使馆新闻处，2010年，第18—20页。1万费丹＝42平方公里。

② 阿拉伯埃及共和国新闻部、新闻总署：《埃及年鉴2000》，埃及驻中国大使馆新闻处，2001年，第13—15页。

③ 杨灏城、许林根编著：《埃及》，社会科学文献出版社2006年版，第14—16页。

上。而埃及的天然气资源储量非常可观，分布在三角洲北部、亚历山大东部和西部沙漠，以及西奈半岛。埃及的盐酸盐储量达 15 亿吨，分布于红海海岸和上埃及地区，以及西部沙漠。埃及出产花岗岩、玄武岩等石材。

在非洲世界，埃及的水资源较为丰富。[①]主要水资源有三种，即河水、雨水、溪流和地下水。据统计，在 2005/2006 年度，埃及可利用的水资源总量为 697 亿立方米，其中的 85%用于农业，9.5%为工业用水，5.5%为饮用水。充沛的农业用水为埃及农产品生产提供了基础，目前埃及的“战略农产品”包括小麦(单位面积产量为世界第四)、小米(单位面积产量为世界第四)、黄米、棉花、甘蔗、酸类水果、马铃薯、洋葱。长期以来埃及农产品产量持续增产，而且，埃及还在积极扩大大型耕地工程。

3. 埃及人口

(1) 埃及人口结构特征

据记载，古埃及人是世界上最早进行官方人口出生和死亡率统计的国家，并由“皇家档案馆”收藏人口统计资料。20 世纪以来，埃及的人口普查资料显示，该国人口保持着持续增长。其中从 1897—1947 年，埃及人口实现了翻番，达到 1 900 万人；1976—2006 年，埃及人口又增长了一倍，从 3 660 万人增长到 7 280 万人。据美国中央情报局的最新预测统计，截至 2011 年 7 月底，埃及全国人口将达到 8 207 万人，为位居全世界第十五位的人口大国(参见表 1.1)。[②]

表 1.1 埃及的人口增长率趋势

年 份	增长率(%)	年 份	增长率(%)
1960—1966	2.52	1986—1996	2.08
1966—1976	1.92	1996—2006	2.02
1976—1986	2.79		

资料来源：(1) Ministry of Information, State Information Service, *Year Book 2009*, Chapter One, The Land and the People, pp. 21—24。(2)阿拉伯埃及共和国新闻部、新闻总署：《埃及年鉴 2006》，埃及驻中国大使馆新闻处 2006 年版，第 88—90 页。

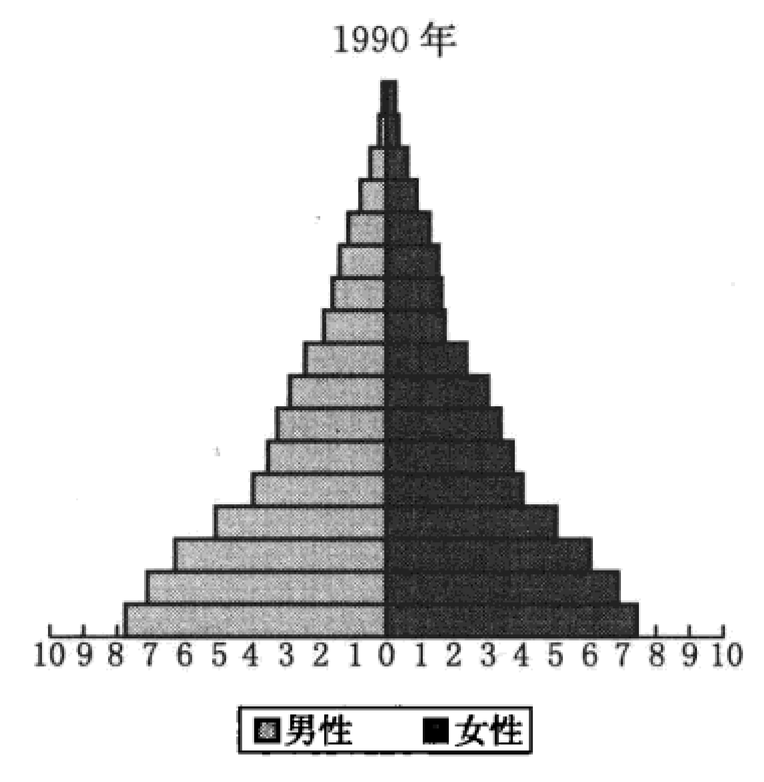
(2) 埃及人口的统计学分布

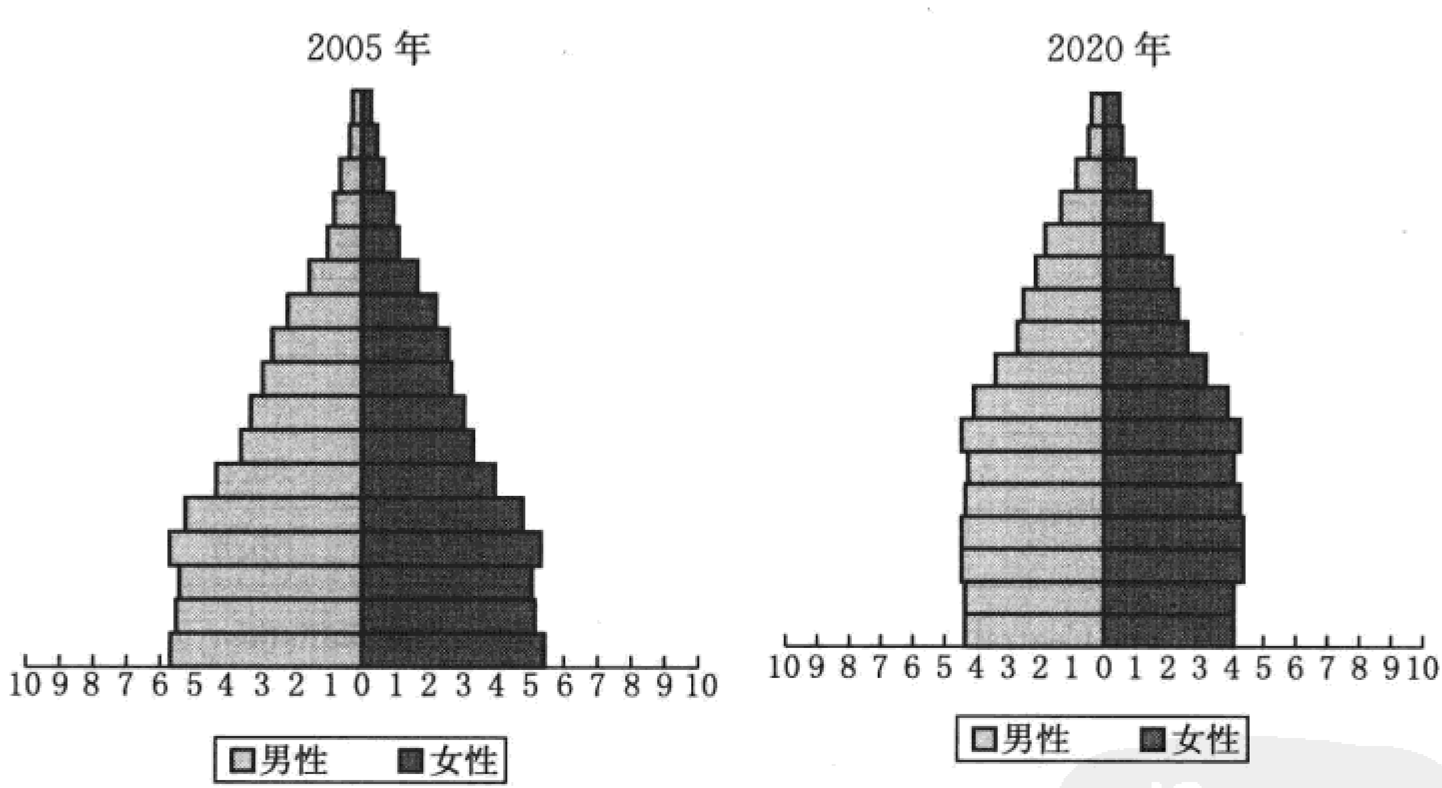
● 2006 年人口普查与当前人口结构

① 阿拉伯埃及共和国新闻部、新闻总署：《埃及年鉴 2009》，埃及驻中国大使馆新闻处，2010 年。

② Africa: Egypt, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/eg.html, 2011-06-15.

2008 年 12 月，埃及中央公共动员与统计署(The Central Agency for Public Mobilization and Statistics)发布的统计年鉴中，解析了埃及的人口结构。①图 1.1 是反映埃及人口年龄与性别结构的人口金字塔。





资料来源：Hassan Salah, *Mapping Of Healthcare Financing In: Eastern Mediterranean Region: Arab Republic of Egypt*, The World Health Organization, Regional Office for the Eastern Mediterranean, December 2007.

图 1.1　埃及 1990 年、2005 年和 2020 年的人口金字塔

① The Central Agency for Public Mobilization and Statistics, *The Annual Statistical Book*, December 2008.

2006年埃及人口统计资料显示，全国包括生活在国外的埃及人总人口(ARE)达7 670万人，其中约7 280万人生活在埃及国内，占94%，另有5.1%约390万埃及人生活在国外。

从城乡人口结构上看，在埃及全国人口中，都市区人口占43.1%，约3 130万人，农村人口占56.9%，约4 150万人。从性别角度看，埃及男性占总人口的51.1%，女性人口占48.9%。

埃及中央公共动员与统计署根据人口普查结果，按照自然增长率计算方法，每年年初和年中发布预测人口数据。据披露，2009年1月1日，埃及全国的人口统计指标，男性和女性分别为总人口的51.1%和48.9%；都市区和农村人口分别为43%和57%；男性和女性的寿命预期分别达到69.9岁和74.4岁。①

● 人口的城乡空间变动

从20世纪初到60年代末，埃及的人口开始不断从乡村向都市区流动，而由于乡村生活水平的不断提高，在70年代末期，埃及城乡人口结构开始趋于稳定，从历次人口统计结果看，城乡人口结构变化如表1.2所示。

表1.2 埃及城乡人口结构变化(1907—2006年)

普查年份	城市人口(%)	乡村人口(%)
1907	17.2	82.8
1966	40	58.8
1976	43.8	56.2
2006	43.1	56.6

资料来源：The Central Agency for Public Mobilization and Statistics, *The Annual Statistical Book*, December 2008.

从空间结构上看，2006年人口普查结果显示埃及人口分布呈以下结构。在埃及人口居住最为集中的地区是下埃及，这里的自然条件优越，上埃及地区的自然条件远远不如下埃及，人口居住非常分散，而在埃及的边界地区还居住着全国1%左右的人口，约七八百万人，不少人居住在马卡兹(Makaz)中(参见表1.3)。

① 阿拉伯埃及共和国新闻部、新闻总署：《埃及年鉴2009》，埃及驻中国大使馆新闻处，2010年。

表 1.3　2006 年埃及人口的空间分布

区　　域	比重(%)
都市区域	22.3
下埃及地区	43.0
上埃及地区	32.9
边界地区	1.0

资料来源：The Central Agency for Public Mobilization and Statistics, *The Annual Statistical Book*, December 2008.

● 埃及的人口密度变化

2009 年 1 月 1 日，按照埃及总面积的 7.83%平方公里为有人居住地区计算，埃及全国平均人口密度为 962.8 人/平方公里；如果按照全国地理总面积计算，埃及的人口密度为 75.3 人/平方公里。[①]开罗的人口密度最高，而南西奈的人口密度最低，显示了埃及的人口空间分布极不平衡，为经济社会均衡发展带来困难。

（三）埃及经济结构特征

1. 主要经济指标

据埃及经济研究中心(The Egyptian Center for Economic Studies)披露，按照 2006/2007 年要素成本计算的国内生产总值(GDP)，2007/2008 财年为 7 613.98 亿埃镑，国民人均真实国内生产总值为 10 234 埃镑(2006/2007 年价格)，真实国内生产总值增长率为 7.2%；2008/2009 财年埃及国内生产总值为 7 968.49 亿埃镑，国民人均真实国内生产总值为 10 471 埃镑(2006/2007 年价格)，真实国内生产总值增长率为 4.7%。[②]据 Global Finance 估计，2010 年埃及国民人均 GDP 达到 2 759 美元，按照

① 阿拉伯埃及共和国新闻部、新闻总署：《埃及年鉴 2009》，埃及驻中国大使馆新闻处，2010 年，第 20 页。一般把人口的密度分为几个等级：第一级　人口密集区>100 人/km²(例如中国、韩国、日本)；第二级　人口中等区 25—100 人/km²(例如巴西、埃及)；第三级　人口稀少区 1—25 人/km²(例如蒙古)；第四级　人口极稀区<1 人/km²(例如加拿大、格陵兰)。

② The Egyptian Center for Economic Studies, *Egypt's Economic Profile And Statistics*, The Egyptian Center for Economic Studies, Cairo, Egypt, p. 7.

购买力平价(PPP)计算的埃及国内生产总值占全世界份额仅有0.69%,属于世界上不发达国家。近几年来,埃及的经济增长率维持在4%上下,2006—2008年较高一些,2010年的增长率估计为5.0%。从产业发展上看,埃及的产业结构畸形,工业并不发达,农业的份额也不高,但是,第三产业的比重却较大。埃及经济主要参与本地区的国际经济循环,所以,世界经济的任何风吹草动,都会影响到本国的经济稳定(参见表1.4和表1.5)。

表1.4　埃及主要经济指标

指　　标	数　　值	备　　注
外汇与黄金储备	360.01亿美元	2009年12月份
国内生产总值(GDP)	1 628.18亿美元	2008年
GDP(购买力评价法计算)	4 415.84亿元国际货币单位	2008年
国民人均GDP(现价)	2 759美元	2010年估计值
国民人均GDP(PPP)	6 347元国际货币单位	2010年估计值
GDP(PPP)占全世界份额	0.69%	2010年估计值

资料来源:Egypt Country Report, http://www.gfmag.com/, 2011-06-20.

表1.5　埃及GDP真实增长率

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
增长率(%)	3.5	3.2	3.2	4.1	4.5	6.8	7.1	7.2	4.7(估计值)	5.0(预测值)

资料来源:Egypt Country Report, http://www.gfmag.com/, 2011-06-20.

2. 埃及经济结构状况

埃及经济的工业化程度较高。在埃及的国民统计体系中,共分39大行业。据2004年统计资料,埃及的经济结构中,农业经济所占比重为19.4%,非农经济比重达到80.6%,农业经济又以种植业为最大(13.2%),其他较大部门分别为"贸易金融与保险"(15.0%)、"石油产品生产"(10.5%)、"政府劳务"(9.4%)(参见表1.6)。

表 1.6　埃及的经济结构(2004 年)

行　　业	占增加值(%)	出　　口		进　　口		增加值中能源消耗(%)
		占总出口比重(%)	占产量(%)	占总进口比重(%)	占总需求(%)	
种植业	13.2	0.7	1.2	15.4	23.9	0.7
畜牧业	6.3	0.0	0.1	1.3	4.5	1.0
石油产品生产	10.5	17.0			30.9	25.6
天然气	3.7					0.1
采矿与石材加工	0.2	0.1	11.9	1.3	63.9	11.0
有补贴面包加工	0.2					30.0
无补贴面包加工	0.1					31.5
有补贴面粉加工	0.0					6.8
无补贴面粉加工	0.3			0.1	1.2	6.1
其他食品加工	1.6	1.1	4.1	13.6	35.4	22.7
饮料	0.6	0.0	1.2	0.0	9.1	0.4
香烟与雪茄	2.0	0.0	0.1	0.0	3.6	0.1
轧棉	0.0	1.6	65.3	0.0	20.1	90.6
针织	1.4	1.8	11.7	1.8	13.4	16.0
成衣与皮鞋	4.1	2.1	7.0	0.2	1.0	1.8
木材与木质家具	0.5	0.7	15.1	1.4	28.3	3.6
纸板及相关产品	0.3	8.0	40.7	1.9	65.3	2.1
印刷出版	0.7	0.3	8.0	0.1	7.3	2.3
皮革及皮革工业	0.2	0.5	38.5	0.0	19.4	0.5
橡胶及产品	0.1	0.4	50.4	0.3	57.7	0.7
化工	0.8	2.6	23.4	8.9	54.5	25.8
煤炭深加工	0.1	0.0	2.6	0.0	16.6	27.8
非金属工业品	1.2	0.8	7.3	2.3	20.5	20.7
基础金属业	0.9	3.0	26.0	9.6	55.6	19.0
金属制品	0.4	0.2	6.1	0.9	34.2	3.9

(续表)

行业	占增加值(%)	出口		进口		增加值中能源消耗(%)
		占总出口比重(%)	占产量(%)	占总进口比重(%)	占总需求(%)	
非电子机床	0.1	0.2	16.6	4.3	87.9	3.4
电子机床	0.6	0.1	2.4	8.2	69.1	2.0
运输业	0.7	0.2	2.6	3.6	38.6	1.2
制造业	0.4	0.5	14.9	4.8	64.1	2.3
电力	1.9	0.1	0.6			
建筑与维护	3.1					1.0
运输与通讯	7.3	12.9	35.1	1.3	5.4	8.7
贸易金融与保险	15.0	43.7	64.9	5.7	20.3	1.6
餐饮旅馆	1.9	7.1	59.4			14.3
住房及设施	5.6					0.5
其他个人服务	4.7	1.5	5.4	1.0	4.1	5.8
政府劳务	9.4					
石油进口				2.5	100.0	
旅游进口				9.5	100.0	
总计	100.0	100.0	17.4*	100.0	19.6*	5.9*
农业小计	19.4	0.7	0.8	16.7	17.4	0.8
非农业小计	80.6	99.3	20.4	83.3	20.0	7.1

注:* 原资料如此,似为加权平均值。

资料来源:Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Egypt-Toward A More Effective Social Policy: Subsidies And Social Safety Net*, No. 33550-EG, The World Bank, December 16, 2005, p. 63.

埃及的贸易发达,不同行业经济的对外贸易依存度差别较大。在主要行业中,对出口依赖较强的计有"轧棉"(65.3%)、"贸易金融与保险"(64.9%)、"餐饮旅馆"(59.4%)、"橡胶及产品"(50.4%)、"纸板及相关产品"(40.7%)、"皮革及皮革工业"(38.5%)、"运输与通讯"(35.1%)等。对进口依赖较强的部门则分别是"石油产品生产"(30.9%)、"采矿与石材

加工"(63.9%)、"纸板及相关产品"(65.3%)、"橡胶及产品"(57.7%)、"化工"(54.5%)、"基础金属业"(55.6%)、"金属制品"(34.2%)、"非电子机床"(87.9%)、"电子机床"(69.1%)、"运输业"(38.6%)、"制造业"(64.1%)等。然而,总的来看,埃及经济对外的依赖整体水平尚可,其中农业和非农业均未超过1/5。

(四) 埃及家庭收入与社会消费水平

埃及属于西亚北非地区(MENA)发展中大国。埃及的人均国内生产总值约1 200美元左右,几与我国处于同一经济发展阶段。但据世界粮食计划署(WFP)披露,[①]目前,埃及全国的贫困人口约1 420万人,贫困人口每天的生活费不足1美元。

从一般埃及家庭的收入结构上观察,非农劳务收入和非农资本收入为其最大项,而来自社会福利方面的收入仅占总收入的8.1%,其中还包括了政府转移支付、现金分配卡福利、政府定向转移支付和实物转移支付4项。据世界银行的调查报告,上述四项福利收入占埃及家庭总收入的11.5%,其中实物转移支付一项为负值,与计算值恰好相差一倍。这也表明,在发展中国家中,埃及人民享受的社会福利总体上具备国际可比水准。再从消费支出上观察,埃及由于实际税负极低,所以实际储蓄水平远远高于计算数值。在埃及的总支出结构中,消费与储蓄之比达到了2∶1的比例。与我国相比,埃及的实际储蓄率低约15个百分点上下(参见表1.7)。[②]

表1.7　埃及家庭收入与支出类别及份额的实际调查数值

单位:%

收入				支出			
	SAM	调查值	缺口		SAM	调查值	缺口
农业劳动	2.0	2.5	−0.5	消费	73.8	64.4	9.4
非农劳动	29.3	30.1	−0.8	所得税	6.0	0.05	5.9
农业资本	8.6	9.6	−1.0	政府转移支付	2.0	0.03	1.9

① Countries: Egypt, http://www.wfp.org/countries/egypt, 2011-06-20.

② 关于我国的储蓄率,有各种算法,结果也都不一致,多数的看法在45%以上。

（续表）

收　　入				支　　出			
	SAM	调查值	缺口		SAM	调查值	缺口
农业土地	9.7	2.0	7.7	其他转移支付	0.0	1.6	－1.6
非农资本	40.2	33.7	6.5	储蓄	18.3	33.9	－15.6
海外汇款	3.9	7.2	－3.3	总计	100.0	100.0	0.0
政府转移支付	6.1	12.0	－5.9				
现金分配卡福利	0.3	1.2	－0.9				
政府定向转移支付	0.0	0.0	0.0				
实物转移支付	1.7	－1.7					
总计	100.0	100.0	0.0				

注：1. CGE 为可计算一般均衡模型（Computable General Equilibrium Models）；SAM 是指社会核算矩阵（Social Accounting Matrix），是一种描述经济系统运行的、矩阵式的、以单式记账形式反映复式记账内容的经济核算表，它将描述生产的投入产出表与国民收入和生产账户结合在一起，全面刻画经济系统中生产创造收入、收入引致需求、需求导致生产的经济循环过程，描述了特定年份一国或一地区的经济结构和社会结构；2. SAM/CGE 数据与调查数据所在的时间一致。

资料来源：*Egypt-Toward A More Effective Social Policy: Subsidies And Social Safety Net*, *Social and Economic Development Group*, *Middle East and North Africa Region*, The World Bank, No. 33550-EG, December 16, 2005, p. 66.

二、埃及的政治体制与社会保障

埃及实行“民主和正规的议会制度”，埃及人民议会和协商会议行使立法权。根据埃及宪法规定，埃及人民议会是全国议会，主要的行政职能包括行使立法权，规定国家的大政方针，批准国家的经济、社会总体发展规划和国家总体预算，同时还要负责监督执法权的实施。埃及协商会议的主要职责，是研究并建议保障民族团结、社会稳定、保护社会基本要素和社会最高价值，保障人权、公共自由和义务，埃及协商会议也对宪法的补充法律草案、经济社会发展总体规划草案、总统提交的法律草案，以及一切有关国家总体政策、阿拉伯事务政策和外交政策的议题发表意见。

埃及总统通过发布总统令等行使执法权。[①]

（一）埃及宪法中有关社会保障的论述

1. 埃及宪法与人民权利的扩大

埃及是西亚北非地区较早进入现代化的国家，由于受到欧洲的影响，很早就建立了议会体制，进行宪政试验。埃及宪法制度发端于 19 世纪初，1882 年 2 月 7 日，颁布了被认为是现代宪法雏形的“机构成立法案”。1922 年，埃及摆脱英国“保护”后，颁布了历史上第一部真正意义的宪法《1923 年宪法》。20 世纪 50 年代以来，埃及宪法已经过 7 次修订，2007 年的修改扩大了人民的权利和社会福利。

1953 年 2 月 10 日，埃及革命指导委员会颁布临时宪法声明，这部临时宪法声明共有 11 个条款，它规定由埃及革命委员会代行议会职权，为革命领袖行使最高权力提供宪法保障。1956 年 1 月 17 日，埃及颁布了第一部较为完备的临时宪法。这部宪法共 6 章 196 条，它以美国宪法为蓝本，以立法、行政、司法三权分立为原则，建立起以总统为核心的行政主导型政治体制。1958 年埃及和叙利亚合并成立阿拉伯联合共和国后，纳赛尔总统颁布临时宪法，包括 5 章 73 条，扩大了总统的权力。1964 年 3 月，埃及再次颁布新宪法，共 6 章 169 条。这部宪法规定，埃及总统不再是政府首脑，但是，总统的政治核心地位并未变化，总理领导的内阁不过是总统的执行机构而已。直至 1971 年 9 月 11 日，埃及才正式颁布永久宪法，共 7 章 211 条，从此奠定了埃及议会民主政体的基础。1971 年埃及宪法强调法律至上和司法独立原则，明确了立法权、执法权和司法权的分离，但是，总统依然是凌驾于国家之上的超级权威。1980 年 4 月，埃及在永久宪法中增加第 77 条，规定总统任期 6 年，且可以无限期重新当选；还建议在人民议会之外设立“协商会议”，将埃及议会的“一院制”改为“两院制”；协商会议的性质是政治咨询机构，不具有立法权，政府也不对协商会议负责。2005 年 2 月 26 日，穆巴拉克总统建议，人民议会和协商会议修改宪法第 76 条，规定公民可以差额、直接、匿名选举的方式选出埃及总统。此次修改宪法标志着埃及政治制度的全面转变，它的影响遍及埃及

---

① 埃及新闻部、新闻总署：《埃及年鉴 2006》，埃及驻华使馆新闻处，2006 年，第 40—43 页。

政治生活的方方面面。2006年12月26日，穆巴拉克总统第二次提出修改宪法的倡议，建议对34条宪法条文进行修订，删除宪法中关于埃及社会主义性质的描述，但同时保证社会公正；加强对公民权中平等、自由的强调，禁止以宗教信仰的不同，加以区别对待；维护多党制，禁止在宗教基础上成立政党；加强议会对政府的监督作用；增加协商会议的立法职能，使埃及议会制度真正从"一院制"转变为"两院制"；提高妇女地位，增强妇女权益；立法保护公共自由，打击恐怖主义。可见，此次宪法修订，内容涉及政治制度、议会制度、政党制度、经济生活、社会事务等诸多问题，对埃及国家的发展方向，公民参与政治、经济和社会事务均有着重要的指引作用，意义深远。

2. 埃及宪法中的社会保障思想

现行《埃及宪法》是1971年9月11日颁布的，1980年5月22日、2005年5月25日和2007年3月26日进行了修正，主要内容框架如下。[①]

表1.8　埃及宪法的基本结构

第一部分　国家	
第二部分　社会的根基	第一章社会权利与道德权利(第7—22条)
	第二章经济权利(第23—39条)
第三部分　公共自由、权利与义务	
第四部分　法律主权	
第五部分　政府体制	
第六部分　一般与过渡性规定	
第七部分　新规定	

资料来源：The Cabinet of Ministers，http://www.cabinet.gov.eg/AboutEgypt/Egyptian_constitution.aspx，2011-06-15.

最新修订的埃及宪法，是阿拉伯埃及共和国舒拉(Shoula)[②]大会公

① The Constitution of the Arab Republic of Egypt，After the Amendments Ratified on May 22，1980 Referendum，Egyptian State Information Service，(http://www.sis.gov.eg)，2010-09-26.

② 这个词既有译为Shura的，亦有译为Shoula的，埃及的官方文件中两种用法都有。

布的《阿拉伯埃及共和国宪法》(Constitution of the Arab Republic of Egypt)。有关埃及社会保障的相关制度,主要反映在埃及宪法第二部分有关社会的根基之规定部分,本部分分成两章,即第一章"社会权利与道德权利"(第7—22条)(Social and Moral Constituents)、第二章"经济权利"(第23—39条)(Economic Constituents)。主要规定如下:

第7条 社会团结是社会的基础。

第8条 国家将保证所有埃及人的机会平等。

第9条 家庭是按照宗教、道德与爱国主义组织而组成的社会基础。国家强烈致力于保护埃及家庭的优良品格——家庭代表着所有的价值与传统——同时在埃及社会相互交织的关系中,肯定并完善这种品格。

第10条 国家保证将保护妇女儿童,照顾孩子和青年,并将为发挥他们的才智,提供适合的条件。

第11条 国家将以妇女与男子的政治、社会、文化、经济平等,并以不损害伊斯兰法(Sharia)之主导地位为前提,保证妇女对其家庭之义务与社会之工作的相互协调。

第12条 社会将在法律范围内,致力于维护和保障道德,延续真正的埃及传统,遵守宗教教育的高标准,遵守道德和国家的价值观、人民的历史传统、科学事实以及公共行为。国家将致力于严守上述原则,并使之得到推进。

第13条 工作是一种权利、义务和荣誉,工作受国家的保障。出色的职工是值得国家和社会感谢的。公民不应当受到强迫而工作,除非是为了实施法律,以开展公共服务,并能获得公平报酬。

第14条 公民有权任公职,并运用公职服务人民。国家保证将保护那些实施他们的义务、维护人民利益的公职人员。除了以纪律的方式,他们不得遭到解雇,除非法律对于特定事实有所规定。

第15条 战争退役人员以及战争中负伤人员或因战争而负伤者,烈士遗孤,根据法律,享有优先工作权利。

第16条 国家将保证文化、健康和社会服务,并将特别致力于以易于实现的和正常的方式,保证乡村的文化、健康和社会服务,以达成实现提高其标准之目的。

第17条 国家将确保社会保险和健康保险服务。所有公民在

丧失能力、失业以及老年后，都有权依法领到养老金。

第 18 条　教育是受到国家保障的一种权利。初级阶段教育是一种义务。国家将努力使教育义务向其他阶段延伸。国家重视所有的教育分支、大学和科研中心与社会和生产之间的联系，将监督所有的教育分支，保证大学和科研中心的独立性。

第 19 条　宗教教育应当成为普通教育课程之基本学科。

第 20 条　国立教育机构的教育，在各个阶段应当完全免费。

第 21 条　扫盲是全体国民的义务，应当动员人民的全部能力进行扫盲。

第 22 条　应当禁止以民事头衔命名机构。

第 23 条　国民经济应当按照综合发展规划进行组织，综合发展规划应当保证提高国民收入、公平分配、提高生活水准、解决失业问题、增加就业机会、联产计酬，依照保障减少收入失衡的方式，制定工资的最高上限和最低下限。

第 24 条　国家将赞助国民生产，并将致力于实现社会与经济发展。

第 25 条　每个公民，根据个人的工作或者不得剥夺的所有权，依法享有国家财政收入中的相应份额。

第 26 条　职工享有项目的管理和利润份额。他们依法致力于本单位生产之发展和规划之实现。保护生产资料是国民义务。在公共部门各单位的董事会中，职工代表最少应占董事会成员数量的 50%。在农业和工业合作社企业，法律保证小农场主和小手工艺人在董事会中的代表权不低于 80%。

第 27 条　受益人依法参与为公共利益服务项目的管理与监督。

第 28 条　国家为了发展生产和提高收入，将照顾以各种组织形式成立的合作社。国家将在现代科学基础上持续支持农业合作社。

第 29 条　所有权应当处于人民的监督和国家的保护之下。所有权分三类：公共所有权、合作所有权和私人所有权。

第 30 条　公共所有权即人民所有权，公共所有权由国家所有权和公共法人所代表。

第 31 条　合作所有权是合作社所有权。法律将保障合作社的

保护和自我管理。

第 32 条　私有权由不得剥夺的资本所代表。法律将在发展规划的框架内，组织私有资本社会功能的发挥，不贬低亦不进行剥夺。私有权的运用方式不得与人民之一般福利相矛盾。

第 33 条　公共所有权神圣不可侵犯，依法保护公共所有权是每个公民的义务。

第 34 条　私有权将得到保护，除非法律有所界定，或者依据司法裁决，不得没收。除非是用作公共物品，并依法给予相应的补偿，私有权利不得征用。私有权的继承得到保证。

第 35 条　除非为了公共利益，并符合法律，且给予相应补偿，私有权不得国有化。

第 36 条　必须禁止征用一般性资金。除经司法判决，对私人的征用必须禁止。

第 37 条　为了保护农民和农业劳动力不受剥削，法律将规定土地所有权的上限。

第 38 条　税制将以社会公平为基础。

有学者用定量相关分析方法，对宗教、宪法与社会保障的关系进行了初步研究，从全世界 68 个国家的宪法中，试图发现对于社会保障的强调与相关制度的建设情况。这是一个新的视角。但是，我们认为，这样的研究很难说是成功的，因为在这个评价体系中，澳大利亚、奥地利、加拿大、捷克、德国、希腊、以色列、新西兰、挪威、新加坡、美国、英国的宪法，并不涉及任何社会保障的言辞，因而在这项研究中的指数值为零。但实际上，上述国家的社会保障体制都是非常健全的。相反巴西、多米尼加、厄瓜多尔、匈牙利、印度尼西亚、意大利、尼加拉瓜、巴拿马、葡萄牙、西班牙、乌拉圭等国宪法中，强调社会保障的语句相对较多，实际上却也很难说这些国家的社会保障制度是最为完善的。当然，宪法保障人民的权利，其中包括享受基本社会保障的权利，对于从制度上根本建立社会保障体制也是有所帮助的。在这项研究中，埃及的指数得分为 0.43(最高 3 分)，处于同一水平的国家和地区有阿尔巴尼亚、阿根廷、比利时、智利、哥伦比亚、萨尔瓦多、法国、爱尔兰、尼泊尔、巴拉圭、韩国、中国台湾省以及突尼斯等，而这些国家与地区的指数均低于均值 0.56。该学者显然注意到了宗教

因素，可惜在文献中并未多谈。[1]埃及的宪法以伊斯兰教为其基础，伊斯兰教中的社会保障思想，显然反映在埃及的社会保障制度建设之中。

（二）阿拉伯社会文化传统与埃及的社会保障

埃及历史上曾经遭受希腊、罗马、阿拉伯、法国和英国的入侵，这些不同的外来文明，都在埃及政治制度上留下了自己的痕迹。其中伊斯兰文明的痕迹最重，伊斯兰教信徒哈乃斐派的沙里亚法（Sharia）反客为主，成为埃及的固有法，还以此身份消灭了先前入侵过埃及的客法，并排斥后来的客法。所以，有学者指出，伊斯兰法对埃及的入侵达 1 400 多年。[2]因而，埃及法律体制乃至社会保障体制中的伊斯兰法思想，是不能忽略的。

18 世纪前，自然经济与伊斯兰教共同构建的传统社会保障体系，一直主导着埃及社会。自古以来，每年尼罗河水都会泛滥，各种自然灾害促使埃及人团结一致，共同抵御天灾，在相互依存中形成紧密的社会结构。这一结构以大家庭为基本单位，家庭成员相互依赖，同舟共济。以这一社会结构为基础，在埃及出现了社会保障的初始萌芽。

宗教的出现，对低收入阶层表示出极大关怀，法老和贵族常因宗教需要和炫耀财富而救济贫民，使这一初始的社会保障形式带有明显的宗教色彩。犹太教、基督教与伊斯兰教产生后，其宗教教义都明确强调互助共济义务，并赋予政府行使这一慈善功能，使传统的社会保障开始走向组织化与机构化。10 世纪后，伊斯兰教成为埃及的主要宗教，从此，埃及的传统社会保障带有了明显的伊斯兰特征，并出现了完整的伊斯兰社会保障理念与实践模式。18 世纪前，自然经济与伊斯兰教共同构架的传统社会保障体系一直主导着埃及社会。随着工业化时代的到来和发展，各种现代社会问题如失业、工伤、养老等问题开始出现，而传统社会保障模式却难以解决这些新问题，埃及社会迫切需要一种适应社会化生产方式的新社会保障模式。这时，在埃及，已经出现了储蓄基金与养老保险基金模

---

① Avi Ben-Bassat, Momi Dahan, Constitutional Commitment to Social Security and Welfare Policy, February 2006, http://unixware.mscc.huji.ac.il/~melchior/DEGIT/110_Dahan.pdf, 2011-06-15.

② 徐国栋：《埃及民法典》绪言，见黄文煌译，蒋军洲校：《埃及民法典》，(根据 1948 年英文版翻译)，厦门大学出版社 2008 年版，第 2、7—8 页。

式。两次世界大战严重破坏了埃及的社会经济结构，严重的社会、经济问题要求全面的社会保障体系的出现，政府又推行了包括土地改革、国有化与价格政策在内的一系列社会经济改革措施。农村进行的土地改革与城市开展的企业国有化相配合，直接重组了社会财富的分配结构，为社会保障制度的建立打下了坚实的供款基础——农业合作社与国有企业。在此基础上，埃及政府开始以物价补贴为主要形式的社会保障制度建设，将暴风骤雨式的改革成果，用稳定的国家政策巩固下来。纳赛尔政府坚持六项原则，①建立了与计划经济体制相适应的、以国家保障为特征的社会保障体制。这一体制以物价补贴为主，以社会保险与社会救助为辅，对公民实行广泛的社会福利。②

据说，埃及的社会保险计划（Social protection schemes）已有超过1 200年的历史了。这种社会计划是根据阿拉伯的"天课"（Zakat）制度和"宗教基金"（Waqf）制度为穷人提供支持的。③

"天课"（阿拉伯语为زكاة，Zakat，Zakah），有的直译为"扎卡特"，是伊斯兰教徒每年一次的慈善捐款，属于施舍性的救济（alms giving）。天课是伊斯兰教的五大支柱之一，通过向慈善机构捐出个人私产（剩余财富）的少部分，用于穷人的救助。这种社会捐助基本上仅限于为穷人和赤贫的穆斯林的福利募捐。"天课"是穆斯林社区的义务，公平分配。按照"天课"的规定，个人每年财富的 2.5%要用于捐助穷人。"天课"作为一种穆斯林的宗教信仰，以净化灵魂而实施，是依照伊斯兰教法律（即Sharia）缴纳国家税收的唯一途径。④

"宗教基金"（阿拉伯语为وقف，أوقاف，Waqf、awqāf）制度，有的直译为"瓦克夫"，也曾写作 *Wakf-alal-aulad*，是伊斯兰教法律中规定的、人

① 纳赛尔拟定的革命"六项原则"：(1)消灭殖民主义；(2)消灭封建主义；(3)消灭垄断，结束资本对政权的控制；(4)建立社会公正；(5)建立一支强大的爱国军队；(6)建立健全的民主生活。参见 Gamal Abdel Nasser, ruled(1954—1970), http://www.youregypt.com/ehistory/history/republic/gamal/, 2010-09-26。

② 戴晓琦：《埃及社会保障制度的出现及特征》（上），《阿拉伯世界》2003 年第 1 期（总第 84 期），第 12 页。

③ Amb. Ahmed Abulkheir, Ministry for Social Solidarity; Arab Republic of Egypt, Social Protection Issues in Egypt, Presented At the AU Regional Meeting on Social Protection, 13—14 May, 2008.

④ Zakat, http://en.wikipedia.org/wiki/Zakat, 2010-09-26.

人都要履行的捐助义务，捐助资金可以捐给穆斯林宗教会或者是从事于慈善目的的，捐助对象也可以是一座建筑或者一块土地。捐助款物由慈善基金会保管，称为 mushrut-ul-khidmat，捐助人称为 Wakif。而 Waqf 一词的法学意义，是“被 waqif 所不当占有的任何物品以及由此生出的利润，应当捐出或拿来做善事”①。当代的埃及政府体制中，已经设立了专门的部门“管业部”(The Ministry of Waqf)，对于原有清真寺承担的收集捐助和发放困难救济的职能，收归国家办理。

（三）埃及社会保障之进步状况

2008 年，埃及内阁信息与决策支持中心(The Egyptian Cabinet Information and Decision Support Center，IDSC)对于本国的国家发展政策进行了深入的研究，其中包括人文项目和社会福利进步一般状况。衡量埃及社会发展的人文项目具体来说有以下几个指标，即人文发展指数、《千年发展目标》(The Millennium Goals)实现情况、社会组织的能力建设、妇女权利、青年发展、体育、文化与艺术、教育发展、健康服务等，社会发展项目中则包含了住房和饮用水与卫生发展项目。以上指标，不但有我们通常所说的社会保障内容，也包括了相当广泛的社会福利内容，从所发布的指标执行情况看，埃及社会近年来在人文发展和社会发展方面进步很大。

以联合国开发署(UNDP)的人文发展指数(Human Development Index，HDI)衡量，埃及的 HDI 数值增长非常平稳。2000 年、2002 年和 2005 年埃及的 HDI 数值分别为 0.642、0.653 和 0.708，5 年当中净提高幅度达 0.066。埃及政府还通过第六个社会经济五年规划(2007—2012)的制定和实施，推动联合国《千年发展目标》相关指标的实现。联合国开发署评估认为，埃及在实现联合国千年目标方面，儿童及其死亡率目标、饮用水和卫生目标的实现是迅速而可持续的，其他指标的实现，如教育和减少贫困指标的实现也是可接受的。在妇女权利方面，埃及政府给予各方面的高度重视，支持妇女发展和政治参与，在妇女识字和生殖健康方面进步很大。埃及重视对于青年人的投资，认为这是对国家的未来再投资，所以，对于青年人的创意和创新思想给予充分重视。埃及发展与人口活动中心(The Center for Development and Population Activities，CEDPA)与埃及青年理事

① Waqf，http://en.wikipedia.org/wiki/Waqf，2010-09-26.

会(The National Council for Youth)还联合设立了一个青年发展项目,支持埃及青年的社区计划和从政意向。该青年发展项目始于 2006 年,通过为 20—24 岁的年轻人设立领袖夏令营,为参加夏令营的男女青年提供一个为期一周的个人活动项目和集体活动项目,开发青年参与社会以及了解影响国家未来发展的政治与经济问题的机会,并提高参与者(称为领袖人物)的能力,通过媒体扩大影响的能力等。经过夏令营培训的青年,将回到各自的社区,把他们的受训经验应用于社区项目中。据统计,在 2006/2007 财政年度,埃及在这方面取得的最显著的进步包括,新建开放式操场 29 个、升级了 45 个青年活动中心、新建 2 所领袖准备中心等。

埃及政府对本国人民的医疗保健方面也非常重视。埃及政府通过制定医疗保健政策,致力于向全民提供综合医疗保障,保证有一个健康的心理与体力环境,使人民能够通过工作和生产,享受更高标准的生活,实现发展目标。

通过对健康部门的公共投入,建成了 10 座公立中心医院,使公立中心医院总数达到了 350 座;增加了 230 所农村诊所,总数达到 4 500 所;农村医院总数从 840 所增加到 920 所,新增床位 15 000 个。同期埃及人口出生率从 25.49‰下降到 25.18‰,死亡率从 6.38‰下降到 6.27‰,人口增长率从 1.91%下降到 1.89%。寿命期望值从 72.8 岁(女性)和 68.4 岁分别提高到 73.6 岁(女性)和 69.2 岁(男性)(参见表 1.9)。

表 1.9 埃及医疗保健主要发展指标(2002/2003—2006/2007 财年)

财政年度	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
保健预算总支出(百万埃镑)	5 389.5	5 560.4	6 087.4	6 634.6	6 546.6
保健总支出(百万埃镑)	7 593	8 073.5	9 057.7	9 664.9	9 872.6
保健支出占 GDP 比重(%)	1.9	1.7	1.7	1.6	1.4
公立、乡村医院及农村保健所(千)	4 738	4 964	5 209	5 451	5 764
农村地区诊所(个)	3 964	4 289	4 126	3 539	4 452
医院床位(千)	141.1	147.6	157	170	185
每千人拥有护士数量(人)	370	361.7	360	356	352.9
医疗与保健补贴(百万埃镑)	252.9	283.8	322.1	344.7	337.3*

注:* 预计数值。

资料来源:Ministry of Health and Population; Ministry of Finance; Ministry of State for Economic Development; General Authority for Health Insurance.

埃及政府对教育极为重视，大力投资改善教育设施。2006/2007 财年相关投资增加达 24.3%(46 亿埃镑)，而 2005/2006 财年的投资为 37 亿埃镑，其中有 56%为政府投资，其余来自私营部门，教育服务投资从 2005/2006 财年的 256 亿埃镑，增加到 2006/2007 财年的 271 亿埃镑。[①] 埃及政府还注重通过运用信息与通讯技术(Information and Communication Technology, ICT)，提高在校生教学质量，加速建设埃及知识社会(Egyptian knowledge-based society)。埃及还在全国实施了埃及教育项目(Egyptian Educational Initiative)，目的是保证教育质量、提高技术普及率、强化教学手段、保证学习无所不在、无时不在。在 2006/2007 财年，埃及儿童的小学入学率达到 100%，大学前教育阶段的女性与男性入学率达到了 91.6%，埃及还在幼儿园中引入了营养计划。

表 1.10 埃及教育主要指标发展状况(2002/2003—2006/2007 财年)

财政年度	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
大学前教育阶段教室总数(含 Al-Azhar)(千)	430	434	437	439	444
大学前教育阶段私立学校在校生总数(百万)	1.18	1.17	1.22	1.23	1.24
在校生总数(百万)	18.9	19.1	19.4	19.7	20.47

资料来源：Ministry of Education, Ministry of Higher Education and State for Scientific Research; Al-Azhar Affiliated Institutes Sector; Al-Azhar University.

三、埃及社会保障立法

(一) 埃及社会保障制度立法的简要回顾

当代埃及的国家社会保障体制、国家社会保险体制和社会救助体制

① 埃及政府的教育支出属于"经常性财政支出"项目，其他类似项目包括行政、国防、医疗卫生、债务等，财政学上亦称"自发性支出"。埃及的教育支出占"经常性财政支出"的比重，在 1990/1991 财年为 11.57%，1991/1992、1992/1993、1993/1994、1994/1995 财年分别为 10.85%、10.25%、9.45%、10.76%。参见财政部财政制度国际比较课题组编著：《埃及财政制度》，中国财政经济出版社 1999 年版，第 47—48 页。

建设,都是通过不断立法建立起来的。1936 年,埃及政府制定了《雇主工伤事故责任制度》(1936 年第 64 号法)。这是埃及历史上第一个现代社会保障模式的社会保险,它的立法标志着在埃及社会保障制度的真正开始。这一制度以实际责任为原则,不再追究工人工伤的过失原因,而是由雇主统一负责。1950 年,埃及政府推出职业病保险,规定工人在患职业病时,可获得类似工伤保险的赔偿。同年,埃及政府制定了《社会救助法案》,由国家财政向有子女的寡妇、孤儿、全残者、老人及其他有特殊需求者提供社会救助金。

埃及革命后,纳赛尔政府根据六项原则,建立了与计划经济体制相适应的、以国家保障为特征的社会保障体制。这一体制以物价补贴为主,以社会保险与社会救助为辅,对公民实行广泛的社会福利。此后,埃及逐步废除了原有的社会保险模式,建立起国家社会保险制度。1964 年,纳赛尔政府建立了社会救助制度,明确规定了最低生活线,向最低生活线以下的弱势群体提供救助金,最低生活线的建立标志着社会救助制度在埃及的真正确立。这一制度所需款项由国家财政统一划拨,参加保险与保险金支付由保险总局具体管理。由于新共和国财政状况好转,该制度的覆盖面明显扩大,发放金额也有提高。①

20 世纪 70 年代以来,埃及对原有的国家社会保障与福利制度进行了全面改革,并通过相关立法,建立了新的双层社会救助制度。第一层为社会全面救助体系,包括基本社会救助(《1975 年第 112 号法》)与补充社会救助(《1977 年第 30 号法》)。第二层为各种形式的补充社会救助。社会保险体系包括国家基本保险与单位补充保险两个子体系。前者以《1975 年第 79 号法》即《社会保障基本法》为准,对行政、事业、国企、私营部门的劳动者一视同仁,统一保险,包括老残死亡险、工伤险、医疗险与失业险四个险种。但是该法未能覆盖的群体,则由《1976 年第 108 号法》即《雇主法》与《1978 年第 50 号法》即《海外劳工法》予以补充,两法分别覆盖企业雇主及自由职业者与埃及海外劳工。就此,社会福利制度也发生了巨大变化,福利规模逐渐缩小,并丧失其在社会保障体系中的主导地位,福利项目由单一物价补贴转向多元化福利。在萨达特、穆巴拉克时

① 戴晓琦:《埃及社会保障制度的出现及特征》(上),《阿拉伯世界》2003 年第 1 期(总第 84 期),第 13 页。

期，埃及社会福利制度在逐步减少补贴总量的同时，开始推出新项目——老人社会福利。[①]

（二）埃及社会保障立法的几个方面

埃及的社会保障政策包括法律（statute, law, act）、法令（decree）、命令（order）、决定（decision）、办法（act）等，具体来说，埃及社会保障制度建设过程中，主要包含以下六个方面的内容，即社会保障的一般标准规定、医疗与病假福利法规、老年及个人与遗属保险、失业福利、社会救济与社会服务规定、管理与融资规定。较为重要的立法包括《1975 年第 79 号法》、《1976 年第 108 号法》、《1978 年第 50 号法》、《1980 年第 112 号法》等。[②]

在埃及社会保障制度中，主要的制度包括了养老保险金制度、残障保险制度、丧葬保险制度、疾病与产假制度、医疗福利制度以及工伤福利等，失业保险只对部分群体实施，这项制度也称为“国家保险制度”（national insurance system）。与本地区的其他国家相应的制度相比较，埃及的国家保险制度更加健全（参见表 1. 11）。

表 1. 11　埃及国家保险制度与部分阿拉伯国家的比较

	埃及	约旦	黎巴嫩	摩洛哥
养老保险金	有	有	部分有[①]	有
残障保险	有	有	有	有
丧葬保险	有	有	有	有

---

① 戴晓琦：《埃及社会保障制度的出现及特征》（上），《阿拉伯世界》2003 年第 2 期（总第 85 期），第 7—11 页。

② 这里的法规项数为可检索到的内容，也是埃及社会保障法规的主要核心内容。NATLEX, http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/CTRYPROFILE/DOCUMENTS/EGY/F1837659622/EGY.pdf, 2010-09-28。埃及的法令刊登在官方报纸 Gazette（其副刊阿拉伯文译音为 *Al Waqai Al-Misriya*）上面。Al Waqa'ie Al-Misriyya 是埃及第一份以阿拉伯文字出版的官方报纸，由 Mohammed Ali 创办，1828 年 7 月 20 日出版发行。起初在埃及政府的 Boulaq 出版社出版，后归埃及内政部出版，专门发表政府法规、条例、考试结果以及议会文件等。1958 年埃及政府专门出版了刊登埃及法律等官方政令文件的报纸 Gazzette，副刊称作“Al Waqa'ie Al Misriyya”，每日发行，专门刊登面向公众法律的决定等。参见 Al-Waqa'ie al-Misriyya birth of Egypt's official gazette, 7/20/2001, http://www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/010720/2001072029.html, 2010-09-28。

（续表）

	埃及	约旦	黎巴嫩	摩洛哥
疾病与产假	有	无	已制定尚未实行	有
医疗福利	有	无	有	无
工伤福利	有（雇主缴纳）	有（雇主缴纳）	需签订劳动合同	需签订劳动合同
家庭津贴计划	无	无	有	有
失业保险	部分人有②	无	无	无

注：①黎巴嫩并无实质性养老金计划，只发放一次性的款项和终止服务补偿金。主要的问题是法律规定的退休金金额与现有账户的实际金额间的矛盾，这个矛盾源自于通货膨胀、应缴而未缴以及投资低回报问题。②在上述四个国家中，仅有埃及提供有限的失业保险，但却还未包括短期农工、国内公认、家庭佣工、公共雇员和 60 岁以上雇员。符合条件者的福利包括，失业者得到最多 28 周领用最后一次工资额的 60%。然而据估计，这项计划只能为不足 10%的潜在受益人提供福利。

资料来源：Salim Nasr, *Issues of Social Protection in the Arab Region: A Four-Country Overview*, *Cooperation South*, Number 2, 2001, p. 35.

表 1. 12 是有关埃及部分社会保障项目保险费缴纳的一般标准，雇员、雇主和国家均负有一定的缴纳义务。

表 1. 12　埃及一般社会保险缴纳费率

占总工资比例(%)	雇员	雇主	国家①	总计
老年、丧失能力者、遗属福利	10/10/10	15/15/15	1/1/1	26/26/26
工伤福利	0	3/2/1②	0	3/2/1
健康与生育福利	1/1/1	4/3/3③	0	5/4/4
失业福利	0	2/2/0	0	2/2/0
一次性退休补偿④	(3/3/3)	(2/2/2)	0	(5/5/5)
按基本工资总额(0—525 埃镑)	14/14/14	26/24/21	1/1/1	41/39/36
按各种工资总额(525—1 025 埃镑)	11/11/11	24/22/19	1/1/1	36/37/34

注：表内数据(例 10/10/10)分别是雇员缴纳的老年、丧失能力者、遗属福利的保险费率，其他数据含义类似。其中：①国家对于该制度产生的全部赤字加以弥补。②雇用职工不足 500 人的私营企业，缴纳比例低于规定 1 个百分点，条件是由企业接管工伤医疗保险。③雇用职工超过 500 人的私营企业，缴纳比例低于规定 2 个百分点，条件是由企业接管向本企业职工支付病假福利。④按基本工资支付。

资料来源：Markus Loewe, Social Security in Egypt: an Analysis and Agenda for Policy Reform, Working Paper 2024, http://74. 50. 50. 63/cairo/wp-content/uploads/2010/04/social-security-in-Egypt_loewe_2000. pdf, 2011-06-15.

从制度本质看，埃及所谓社会保障立法，是以劳动立法(《劳工法》)为其主体的，有关弱势群体，如低收入阶层、儿童、妇女以及高失业率的青年的社会保障，并不包含在相关立法之内。这类人群的保障问题往往是以社会福利(social welfare)加以定位的，这在埃及的社会保障网络中，纳入社会救济(social assistance)或社会援助(social aid)政策之中，这也是埃及正在致力建设的社会安全网(Social Safety Net)的主要内容。[①]1950年，埃及制定了针对老年、残障和遗属的社会保障立法，1955年法律规定建立公积金和保险基金制度。随后颁布了《1977年第30号法》，1996年颁布了第88号法。[②]

四、埃及的“社会团结”计划与社会保障管理体制

(一) 埃及的“社会团结”思想

埃及十分重视公民的社会生活。国家给予公民言论与行动自由，保障他们的安全，为他们提供福利，让公民有机会为社会发展出力。1939年，埃及即成立了社会事务部，并开始致力于公民服务和相关的工程项目建设，致力于改善公民的社会生活状况。埃及目前正处于社会转型期，社会转型是经济改革的必然结果，也是埃及国家民族发展中的一个关键因素。自20世纪80年代以来，埃及越来越重视政府的社会责任，关注低收

① 这里有必要提到美国政府的“北美产业分类系统代码”(North American Industry Classification System)中有关保健与社会救济(Health Care and Social Assistance)的定义问题。在美国“保健与社会救济”作为一个行业代码为NAICS 62。作为一个经济中的部门(或者行业)，它包含了向个人提供保健和社会救济的各种机构(establishments)，一般来说之所以把保健和社会救济全部纳入该行业，是由于保健和社会救济的边界也并非是那么清楚可分的。该部门内的行业细分，含有一系列连续的机构(continuum)，专门进行医疗(medical care)，继而还有保健(health care)和社会救济，最后还有一些更细分的机构进行社会救济活动。该行业的从业人员都是具有专业技能者，其服务过程具有统一性(commonality)，即无论是保健从业者还是社会工作者，他们的劳动投入必须是专业的。该部门的内部，多数产业的区别，以其不同产业的教育程度为标志。涉及有氧分类的第713类行业(包括娱乐、赌博和休闲产业)、812类产业(非医疗食疗、减肥中心)和个人及干洗业务均不在此列，上述三种产业可被视为健康服务，但是服务提供者并非保健业者。参见Industries at a Glance, Health Care and Social Assistance: NAICS 62, http://www.bls.gov/iag/tgs/iag62.htm。

② 埃及新闻部、新闻总署：《埃及年鉴2006》，埃及驻华使馆新闻处2006年版，第192—193页。

人的困难群体。目前埃及正运用新思想，致力于改善国家的社会面貌，通过制定全面计划，维护公民的自由和社会权利，推动公民和国家、社会机构一道，本着透明精神参与社会建设，提高经济增长率，增加就业机会，支持低收入人群，这一思想的核心就是"社会团结"理念。在政治体制层面，此前的"社会保险、社会事务与援助部"也已经更名为"社会团结部"。

埃及政府为社会团结部制定的奋斗目标包括：到 2015 年，(1)将贫困家庭数量减少 50%；(2)将家庭和公民的需求满足度提高到 85%；(3)将民间社团和私有经济在社会建设中的参与度提高 80%。

在商品和服务补助政策方面，给低收入群体以特别关注。在 2005/2006 财年，(1)开始制定可接受补助家庭的条件；(2)用于商品和服务补助的开支，占政府开支的 16.5%；(3)粮食补助总计约 71 亿埃镑；(4)救济商品总计约 97 亿埃镑；(5)面向低消费能力人群和低收入人群的电力补助总计约 32 亿埃镑；(6)石油产品补助总计约 221 亿埃镑，国家为每个煤气灶补贴 29 埃镑，并保持低廉的能源价格。①

目前，埃及的"社会团结"理念已经非常的具体化，成为包括"产品与服务补助"、"社会保障"、"社会福利"和"纳塞尔社会银行"及养老保险五位一体的制度，主要的政策目标分别是：为低收入人群提供特别关怀、保障所有阶层社会民众生活、保障埃及家庭安全、实现社会团结，并推进养老制度发展。②

（二）埃及的社会保障制度管理

1972 年，埃及政府设立专门管理社会保障事务的社会保障部，下设国家保险与保险金支付总局和国家社会保障总局，其中国家保险与保险金支付总局管理着国家行政、事业人员的保险基金，国家社会保障总局则管理着劳动部门人员的保险基金。两局在各省县均设有分支机构，都具有法人资格，独立核算。社会保障部由部长负责，依法收缴的社会保障基金，除留 5%自我经营外，其余部分划入国家投资银行，进行投资保值增值。因此，社会保障部只对社会保障基金进行间接管理。新的社会保障制度采用社保资金积累的方式，在逐年积累中基金越来越大，因此对基金的管理与投资就成为关系社会保障制度生存与发展的大问题。为了加强

① 埃及新闻部、新闻总署：《埃及年鉴 2006》，埃及驻华使馆新闻处 2006 年版，第 192 页。

② 埃及新闻部、新闻总署：《埃及年鉴 2009》，埃及驻华使馆新闻处，2009 年，第 112—114 页。

基金管理，埃及政府对各险种分别建立了基金会，主要有行政事业人员社会保障基金、劳动部门人员社会保障基金及医疗与工伤基金，三大基金之间由常设委员会进行协调。为了保证社会保障基金的保值增值，同时又体现社会公益性，萨达特政府改变了纳赛尔时期的基金管理机制，将社会保障基金从国家财政中剥离出来，由国家投资银行进行投资，同时规定定期调整保险金支付率，以适应物价的变化（参见表 1.13）。①

表 1.13 埃及政府内阁涉及社会保障与社会福利事务各部变化

2002 年	2006 年	2009 年
住房公共设施与城市社区部	财政与保险部	财政与保险部
劳动与移民部	永久管业部	宗教基金部
宗教基金部	住房公共设施与城市社区部	住房公共设施与城市社区部
保险与社会事务部	社会团结部	社会团结部
青年部	卫生与人口部	卫生部
财政部	劳动力和移民部	劳动力和移民部
卫生部		国家家庭与人口部

资料来源：新闻部、新闻总署：《埃及年鉴 2002》，埃及驻华使馆新闻处，2002 年，第 30—32 页；《埃及年鉴 2009》，埃及驻华使馆新闻处，2009 年，第 33—35 页。

2005 年 12 月，为了体现政府对国家发展计划中的社会保障问题的重视，埃及社会保险、社会事务与援助部更名为社会团结部的同时，其中有关保险的相关管理部门并入埃及财政部。②

值得一提的是，在埃及的政府体制内，有一个大部，即 Waqf 部（Ministry of Waqfs，译为“宗教基金部”）。③在 1938 年，埃及政府内阁中就设立了宗教基金部，是一个主管社会事务的部门，埃及在 1939 年设立了社

① 戴晓琦：《埃及社会保障制度的出现及特征》（上），《阿拉伯世界》2003 年第 1 期（总第 84 期），第 7 页。

② 埃及新闻部、新闻总署：《埃及年鉴 2006》，埃及驻华使馆新闻处，2006 年，第 192 页。

③ وزارة الأوقاف المصرية，这个词英文有不同的译法，例如 islam affairs，Religious Trust（埃及官方译法）、Religious Endowments，Endowments。也有写作 Ministry of Awqaf，Ministry of Wakfs(Waqfs)，宗教基金部、Ministry of Waqfs(endowed Islamic properties)、Waqfs (inalienable endowments)、land Waqfs(inalienable endowments)。

会事务部(Ministry of Social Affairs)。埃及宗教基金部位列埃及政府内阁十八大部之一,主管宗教捐助事务。在埃及历史上,最早的宗教捐助事务归属于清真寺(the mosques),清真寺通常把得到的信众捐助分发给贫穷的穆斯林。据认为,当时由于清真寺在经济上是独立的,贫穷穆斯林大多能得到清真寺的救助。后来,穆罕默德·阿里时期,埃及的宗教捐助事务实现了国有化,这类捐助逐渐被视作国家财政收入的一部分,于是在1952年,在纳赛尔总统时期,埃及的宗教捐助事务正式国有化了,并延续至今。但是,对于宗教捐助事务的国有化,埃及民间长期以来也有不同声音,还发生了一些极端的反对事件。在穆巴拉克总统领导下,宗教基金部实行理事会制度,现任宗教基金部部长是扎克州克博士(Dr. Mahmoud Hamdy Zakzouk),负责宗教事务的(Ministers Affairs)宗教基金部理事长(The Director General)是阿里·莎菲尔(Diaa Eddine Al Shafil),其他主要理事包括拉提夫(Showki Adbel Latif),负责社会事务的理事长是穆斯塔法(Malak Mahmoud Mostapha)负责律师事务的理事长哈达德(Abdalah Al Haddad)。埃及宗教基金部还主管着埃及全国历史上数百年以来的各种宗教捐助档案资料。而从政府事务角度看,该部又是负责埃及在国内外传播伊斯兰思想、文化、宗教知识、复兴伊斯兰宗教传统、印刷出版《古兰经》的政府主管部门。①

埃及的社会保障制度建设实行多头综合管理体制。其中,(1)社会保障基金的管理政策与法规主要涉及总统、埃及保险监督委员会、保险与社会事务部、财政部、保险部、部长理事会主席等。(2)埃及养老保险的政策法规主要涉及保险与社会事务部、保险与社会事务部、埃及保险监管局、国务行政管理部、社会事务部、经济部、埃及保险监督理事会(埃及保险控制理事会、埃及保险监督与控制委员会)、总统、财政部、保险部、劳动部、健康部等。(3)埃及的失业保险制度主要涉及埃及人力与移民部、劳动部、财政部、总统。(4)埃及的医疗保障制度主要涉及健康部、保险与社会事务部、劳动部、财政部、总统。(5)埃及的社会贫困与社会救济政策主要涉及社会事务部、石油部、社会保障与保险部、财政部、总统。(6)埃及的妇女、儿童、青年福利制度也涉及以上各个部门。

① 分别参见 Magdi Wahba, *Cultural policy in Egypt*, *Paris*, *France*, Unesco, 1972;以及 Ministry of Awqaf (Egypt), http://en.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_Awqaf_%28Egypt%29, 2011-06-15。

第二章　埃及财政中的社会保障与福利政策

一、埃及财政政策与社会保障和社会福利

当代社会保障体制建设，与财政的公共功能的不断发展密不可分。在各国的财政体制中，从预算制度开始，已经把社会保障与福利支出，当作国家财政基本支出的重要组成部分。

（一）埃及财政政策与社会发展

国家总预算是埃及国家经济发展最为关键的财政政策工具，是埃及实现国家经济社会发展的财政手段。国家总预算充分反映了埃及政府提出的“向未来转型”的国家发展思想的内核，这一思想包含的战略要意是：增加国民收入、提高经济增长率、关心并注重低收入阶层、增加工作机会并减少失业、扩大出口为各出口要素提供支撑、实现预算平衡并控制赤字。

1. 埃及财政预算的主轴

埃及财政部以国家总预算指导思想和经济社会发展战略构想为宗旨，围绕所谓六大主轴（key axis），制定了 2010—2011 年国家财政预算。这六大主轴是：(1)财政预算的透明和及时全面披露；(2)财政支出注重推动和实现高效率的经济社会发展；(3)财政预算主要着眼于提高公民福利与低收入群体的福利；(4)预算的制定和执行应经过充分的沟通；(5)社区的广泛参与；(6)实现财政政策与货币政策的协调。

2. 埃及财政支出的社会发展目标

以《阿拉伯埃及共和国财政部 2010—2011 财年预算通报》（The

Arab Republic of Egypt Ministry of Finance Budget Circular of the Fiscal Year 2010—2011，简称《2010—2011 财年预算通报》，Finance Budget Circular，2010—2011）为例，理解埃及的国家预算与社会保障的支出政策与管理问题。

《2010—2011 财年预算通报》是根据埃及《1973 年第 53 号法》及《2008 年第 109 号修正案》制定的。在 2010—2011 财年，埃及中央政府财政预算的主要目标，包括以下七个方面的内容：[1]

第一，指导公共支出投向目标领域，使公共支出作为提高经济发展水平、支持服务于社区需求的工具。

第二，依据社区与社会发展的优先性，把国家资源的发展作为最大或战略目标，以满足社区与社会需求。

第三，不能脱离社会发展背景，应以总预算为实现财政政策目标的长期战略。

第四，提升农产品交易所及其资产效率，在储备采购方面实行新的公共资金制度。

第五，支持权力下放，扩大省级自主权（Governoratés Role）。

第六，利用公共投资推动经济社会发展，使公共投资成为社区资产以及国民财富的基础。

第七，推动各地生产与投资，实现发展目标。

从埃及财政预算的主轴和财政预算的目标设定可以看出，埃及政府较为重视利用财政预算工具，提高公民福利与低收入群体的福利，并致力于使公共投资成为社区资产以及国民财富的基础，有效的财政制度是埃及建设社会保障和社会福利制度的可靠基础。

（二）埃及财政收支与社会保障和社会福利

1. 埃及财政支出科目与社会福利开支

埃及财政部按照不同科目分配财政预算资金。因此，在制定年度预

---

[1] The Arab Republic of Egypt Ministry of Finance Budget Circular of the Fiscal Year 2010—2011，http://www. mof. gov. eg/MOFGallerySource/English/Rates/circular% 202010-2011. pdf，2011-06-16.

算时，必须由国家行政系统、各地管理部门、服务与经济实体、公共部门实体以及各类公司分别提报各自的预算计划后，由财政部统一制定。这种原则在埃及《1973 年第 53 号法》及其《2005 年第 87 号修正案》中有明确的规定。埃及的年度财政预算按照账户分三大类，即支出账户（Expenditures）、购买金融资产账户（Financial Assets Acquisition）以及贷款结算账户（Loans Settlement）。其中支出账户又包括以下科目：(1)人员工资与一次性补偿（Staff Wages & Remunerations）；(2)商品与劳务采购（Commodity & Service Purchase）；(3)利息支出（Interests）；(4)补贴、授权及社会福利（Subsidies, Grants and Social Benefits）；(5)其他支出（Other Expenses）；(6)非金融性资产的收购性“投资”（Non-financial Assets Acquisition “Investments”）。

购买金融资产账户即“各地与国外资产购买”（Local and Foreign Assets Acquisition）账户。在埃及的财政预算支出中，与社会保障和社会福利相关的科目主要有“人员工资与一次性补偿”和“补贴、授权及社会福利”（参见表 2.1）。

2. 埃及社会福利支出概貌

根据埃及财政部公布的资料，2010/2011 财年公共财政预算包括：现金赤字/盈余、填补财政赤字的资金来源、填补预算赤字的机构以及出现盈余机构预算的转移几部分。表 2.1 较为清晰地显示了埃及公共财政预算的一般情况、填补赤字的资金来源以及需要公共财政解决的赤字情况，还表明了公共财政预算执行后的结果。

根据 2010/2011 财年埃及国家财政预算草案，该财年年度总收入 2 349.86 亿埃镑，其中“税收”项目收入 1 455.44 埃镑；该财年年度预算总支出 3 339.17 亿埃镑，预计财政赤字达到 989.31 埃镑。在总支出项目中，“补贴、赠款与社会福利”支出项下列入预算 734.80 亿埃镑，该项目开支占预算总支出的 22%；从预算收入上比较，埃及的社会保障类支出用去了预算收入的 31%还要多，相形之下显得负担较重（参见表 2.1）。资料显示，埃及全国养老金缴费总额占国内生产总值的 0.28%，但是福利支出总额占国内生产总值的 0.30%，由此可见，埃及的养老金处于绝对亏空状态（参见表 2.2）。

再以 1995—1996 财年到 2002—2003 财年，在不足 10 年的时间内埃及社会保障基金的支出情况看，相关指标中家庭总数量从 247 951 户净增

表 2.1　埃及公共财政预算部门概要

项目		2009/2010 财年预算(百万埃镑)				2010/2011 财年修正预算(百万埃镑)
		中央	地方	服务部门	小计	
预算收入	税收	195 669	840	765	197 274	145 544
	授权	2 768	17	371	3 156	7 700
	其他收入	62 703	4 165	13 362	80 230	81 743
	总收入	261 140	5 022	14 498	280 660	234 986
预算支出	人员工资与报酬	39 065	44 166	11 378	94 609	87 485
	商品与劳务采购	15 878	6 805	5 674	28 357	27 349
	利息	90 332	212	85	90 629	71 066
	补贴、赠款与社会福利	**109 963**	**297**	**5 656**	**115 916**	**73 480**
	其他支出	29 893	102	1 130	31 125	28 058
	非金融资产“投资”性采购	15 902	2 600	15 356	33 858	46 480
	总支出	301 033	54 182	39 279	394 494	333 917
	现金赤字/盈余	39 893	49 160	24 781	113 834	98 931
净金融资产收购	资产借款与销售收入(不含私有化)	12 271	0	1	12 272	2 832
	国内与国外金融资产收购(不含结构资金中的财政出资部分)	3 908	0	82	3 990	3 562
	金融资产购买净值	−8 363	0	81	−8 282	730
	赤字/盈余总额	31 530	49 160	24 862	105 552	99 661

（续表）

项目		2009/2010 财年预算（百万埃镑）				2010/2011 财年修正预算（百万埃镑）
		中央	地方	服务部门	小计	
弥补赤字资金来源	借款及发行国债					
	不含弥补预算赤字的证券发行额	112 930	49 358	25 199	187 487	123 352
	其他来源借款	0	0	0	0	16
	借款与国债发行总额	112 930	49 358	25 199	187 487	123 368
	借款与发行国外证券					
	投资性融资	29	0	36	65	3 450
	借款与国外发行证券总额	29	0	36	65	3 450
	不含股票的借款与发行证券总额	112 959	49 358	25 235	187 552	126 818
	不含国内外贷款支付	81 679	198	373	82 250	27 158
	不含股票的借款与发行证券净额	31 280	49 160	24 862	105 302	99 660
	加上私有化收入净值	250	0	0	250	0
	融资净来源	31 530	49 160	24 862	105 552	99 660

资料来源：Arab Republic of Egypt Ministry of Finance，Financial Statement on the Draft State's General Budget for the Fiscal Year 2010/2011，Presented by：Dr. Youssef Boutros Ghali，2010，http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/English/Financial%20Statement%202010-2011.pdf，2011-04-22.

表 2.2　埃及 1994/1995—2002/2003 财年社会保障基金支出趋势统计

项　目	（埃镑）	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003
养老金	数量	173 994	189 326	215 780	246 104	283 622	282 146	324 736	747 681	856 278
	基金支出	26 774 720	39 622 802	44 662 940	68 615 809	94 421 651	100 421 659	154 340 222	462 121 135	487 698 785
	人均金额	153.9	209.3	207	278.8	332.9	355.9	475.3	618.1	569.6
救助金	家庭数量	68 892	59 567	77 812	94 465	134 315	75 995	122 352	44 412	147 986
	基金支出	8 012 301	6 734 059	12 374 018	13 958 134	18 056 429	18 056 439	21 550 481	9 585 818	26 518 192
	每个家庭金额	116.3	113.1	159	147.8	133.3	237.6	176.1	215.8	179.2
对前雇员补贴	家庭数量	5 065	10 913	4 125	3 322	3 379	2 673	2 455	2 415	2 625
	基金支出	307 554	453 268	723 158	372 797	367 250	359 030	352 875	475 132	388 019
	每个家庭金额	60.7	41.5	175.3	112.2	108.7	134.3	143.7	196.7	147.8
合计	家庭数量	247 951	259 806	297 717	343 891	422 416	360 814	449 543	794 508	1 006 889
	基金支出	35 094 574	46 810 129	57 760 116	82 946 740	112 845 330	118 837 128	176 243 578	472 182 085	514 604 996
	每个家庭金额	141.5	180.2	194	241.2	267.1	329.4	392.1	594.3	511.1

资料来源：Arab Republic of Egypt Central Agency for Public Mobilization and Statistics, *The Statistical Year Book*, *1995—2003*, June 2004，第 228 页。

758 938 户，达到 1 006 889 户，同期基金支出也增长了 93.2%左右，每个家庭享受的基金，净增了将近 3 倍(参见表 2.2)。

3. 埃及财政收入政策[①]

埃及的财政收入主要来自各种税收，其中就包括了属于准税种的所谓社会保险金。埃及的主要税种有工资税、收入代扣税、个人收入统一税、公司利润税、房地产税、海关税、销售税、印花税、社会保险金等十多种，并对有特殊情况者进行税收减免。

(1) 工资税。按月征于雇员的工资、加班费、奖金、红利和其他现金或实物补贴。

主要减免的项目：①经理的代表补贴，每年 2 500 埃镑以内。②如雇主在一个税收年度内总收入(营业额)比上年增加 10%以上，给予雇员的生产鼓励奖，每年在 3 000 埃镑以内。③给予外国专家的住房补贴。④雇员的社会保险费。⑤收入补贴，扣除上述各项后剩余工资的 10%。⑥生活补贴，每年 2 000 埃镑。⑦家庭补贴，单身 2 000 埃镑；已婚无子女或无配偶、但有一个或多个子女，2 500 埃镑；已婚有一个或多个子女，3 000 埃镑。

一年中在埃及工作时间少于 183 天的外国专家，按工资收入全额计税，不享受减免。埃及公司董事的工资和酬金，每年 5 000 埃镑以内纳工资税，其中 3 000 埃镑作为代表补贴，可扣除。超过 5 000 埃镑的部分，按 32%的税率纳动产所得税。

工资税采取累进制：50 000 埃镑以下，税率为 20%；超过 50 000 埃镑，税率为 32%。雇主应按月计算工资税，从工资中代扣，并于支付工资后 15 天内上缴税务局。

(2) 代扣税。包括动产收入、特许使用费和偶然性佣金等三种易得收入，需在获取时即为代扣税款，不享受任何减免项目。

动产收入：与接受人职业和主要经营活动无密切关系的动产收入。主要项目有：①贷款、债券和存款利息；②外国证券或国外投资的股息、红利或收益；③公司董事酬金与接受人职业或主要经营活动密切相关的动产收入，(如银行转贷利息收入)不纳代扣税，应包括在公司利润中，纳统

① 主要参见李汀：《埃及的主要税种》，驻埃及使馆经商处，http://www.smes-tp.com/Article_Show.asp? ArticleID=41376，2011-04-20。

一所得税或公司利润税。公司红利不纳代扣税，也不纳其他直接税。

免于此税的收入主要有贷给政府部门和国营公司的外国贷款利息、国库券和债券利息、在当地银行和邮局的存款利息、公司债券利息(条件是 30%以上债券在埃及股票交易所公开发售，认购人不少于 150 人)。不符合上述条件的埃及上市股份公司公开发售债券的利息，在当地银行存款利率水平之内免税。国有银行及国有股份占 50%以上的私营银行发行债券利息免税。

特许使用费：包括专有技术、版权、专利权及其他知识产权的使用费，不享受免税。

偶然性佣金：与接受人职业无直接关系的偶然发生的佣金。以上收入的代扣税计征对象，为埃及或非埃及的个人、公司和政府部门包括境内支付和向国外支付的与接受人职业无直接关系的偶然发生的各种佣金，不享受免税。

代扣税税率：动产收入代扣税税率为 32%，向公司、企业支付的特许使用费和偶然性佣金为 32%，向个人支付的特许使用费和偶然性佣金纳入"个人收入统一税"计征，税率为 20%—40%。

原则上代扣税应由收入的支付方代为扣除，并上缴税务局，但如果接受人是埃及公司或国有部门，支付人是个人或非埃及人，则接受人应扣除税款上缴税务局。

(3) 个人收入统一税。工资和动产收入分别纳税，个人(包括单独工作的个人和以简单合伙方式共同工作的个人)的其他收入汇总相加，构成个人收入统一税的基数。个人收入包括以下三大项：

① 商业和工业活动利润。包括工商企业净利润、石油和采矿企业净利润、商店和公寓出租净利润。上述活动的净利润需根据税法进行调整，调整方法类似"公司利润税"。税法不承认简单合伙公司的法律形式，所以，各在简单合伙公司应纳税利润中的合伙人份额，计入他的收入统一税的计税基数。

可享受免税的有养蜂(无限期免税)、开垦荒地(10 年免税)、家禽和动物饲养(10 年)、渔业(10 年)和私人保险基金(无限期)的利润。

② 自由职业和非商业职业活动的净收入。包括根据税法调整的自由职业者(如医生和律师)和其他以劳动为创造收入的主要因素的非商业性职业的个体业者的净利润。调整主要有作为职业性折旧的 15%的净

收入以及社会保险。非长期(不超过半年)居留的外国人从事临时性非商业活动,按总收入的 20%纳税,不享受减免。

③ 房地产净收入。包括农业用地和建筑的租金收入(包括实际收入和推算收入)。政府每 10 年对农业用地和建筑的租用价格进行一次评估,无论该房地产是否出租。租用价格扣除 20%作为维修和其他费用,余额纳入收入统一税的计税基数。纳税人也可要求税务局以其房地产的实际净收入进行评估,但纳税人必须正确、完整地记账,记录其房地产的实际总收入和实际成本及支出。因为农业用地和建筑还要纳直接所得税,为避免重复征税,纳税人可从拟缴的收入统一税中,减去已缴的房地产税。家庭补贴应从工资中扣除,如工资低于家庭补贴数额,余额从收入统一税基数中扣除。纳税人应在第二年的 4 月 1 日前填好纳税申报表,并将税款上缴税务局。

个人收入统一税率规定:

≤2 500 埃镑:税率 20%;
2 501—7 000 埃镑:税率 27%;
7 001—16 000 埃镑:税率 35%;
≥16 001 埃镑:税率 40%。

(4) 开发税。以下个人收入需纳国家资源开发税:①雇员工资。②埃及公司董事酬金。③工商活动收入。④非商业职业收入。上述的个人收入超过 18 000 埃镑时按 2%纳税。雇员工资按月纳,其他可与收入统一税同时纳。

(5) 公司利润税。征税对象为根据埃及法律建立的股份公司、合股公司、有限责任公司以及国营公司和从事应税活动的国有部门的年利润。此外,还有在埃及经营的外国银行、外国公司和企业在埃及活动所获的利润。

应税利润:根据埃及《1981 年 157 号所得税法》,账面盈利或亏损需进行调整,得出应税利润或可转入下一财政年度的亏损。调整的项目主要有:

(1) 应税利润包括公司主要业务活动收入及其他所有收入和盈利,公司在埃及境外的活动收入也计入,除非此业务由另一独立的公司完成。

(2) 处理固定资产所得也计入应税利润,但如果该项收入在两年内

用于购置新的固定资产,则可全额退还或冲抵应纳税款。

(3) 原则上公司从事经营活动的成本和开支应扣除:①折旧按各产业规定的折旧率扣除,其中,机械设备 6%—20%、汽车 20%、办公设备 12.5%、家具 6%。②公司所拥有的和为经营、生产而占有的建筑,其名义租金可扣除。③生产用新机械设备投产后,第一年可另外扣除相当于其成本 25%的折旧,但正常折旧加上补充折旧不应超过其成本。④预防性开支原则上不得扣除,但可扣除为预防资产的必然损失和无法准确计算的必然债务所作的开支,最高扣除不超过公司年净利润的 5%和银行的 10%。埃及保险法规定的保险和再保险公司的技术性预防开支,可全额扣除。⑤公司已缴的其他税款可扣除。⑥公司年净利润的 7%以内、向埃及福利机构的捐款,可扣除。⑦给予雇员的超过其 3 个月工资额以上的奖金或报酬,不得扣除。⑧如已纳前述动产税或按前述规定可免税的公司动产收入,则可扣除,与之相关的成本以及投资和管理开支,也可扣除。但如果该收入与公司主要业务活动有密切关系,则不能扣除,而应包括在公司应税利润中。

公司所持有的在另一本国公司中股份的红利,不能扣除,但可享受下列减免:①上市股份公司已付资本,相当于按照埃及定期存款利率计算一年利息的数额。②相当于该公司在另一埃及股份公司中的股份红利的数额,条件是前者是后者成立时便购得股份。③相当于投资股份公司所持股票和债券的收入的数额,条件是该公司 90%以上的投资资金用于购买证券,这一数额不超过该公司向股东分配的利润额。④不适用前述第②、③项的公司,相当于该公司在另一埃及股份公司中所持股份的红利的 90%的数额。⑤相当于埃及保险和再保险公司为支付外国的赔偿金在这些国家的基金存款收益的数额。⑥公司合并产生的收益和政府特许经营公司的股本赎回。公司拥有的农业用地和建筑的实际收入的 90%,如公司已缴房地产税或享受免除房地产税,则可扣除。如果经上述调整后产生应税亏损(应税利润为负值),可结转下年,并可连续结转 5 年,但不可冲抵上年。

免税项目:不同经营项目的免税期限不同,其中包括:养蜂——无限期;开垦荒地——10 年;家禽和动物饲养——5 年;渔业——5 年;雇佣 50 人以上的工业公司——5 年;共同基金——无限期。

公司利润的标准税率是 40%,工业活动和出口利润税率为 32%,非

国有石油开采和生产公司的利润税率为40.55%。超过18 000埃镑的公司年利润,也需缴纳国家资源开发税。

公司须在通过财务报表的年会召开后30天内,将纳税申报表连同财务报表和审计师的报告一起上报税务局,外国分公司须在财年结束4个月内上报。公司利润税和开发税需同时上缴。

(6) 房地产税。征收对象为建筑和农业用地的租金收入,政府每10年对所有建筑和农业用地进行一次评估,无论是所有者自用还是出租。

建筑税:非住房建筑的原始税率为10%,对于住房建筑,根据公寓房间租用价值不同,施行从20%—40%不等税率。原始税的计税基数是总租价的80%(20%作为维修和开支扣除)。此外,还有一种补充税叫做治安税,是原始税的20%。两种税都由房地产所有者负担。

各省政府还收取一些地方性税费,如开罗政府规定的费用如下:①市政税,净租金的2.67%,由所有者负担。②使用费,总租金的4%,由使用者负担。③卫生费,总租金的2%,由使用者负担。从1982年1月1日起,1977年9月9日以后建的非豪华型住房建筑,免收原始税和治安税。

农业用地税:原始税为净租价(总租价的80%)的14%,治安税为原始税的20%。两者均由所有者负担,各地方政府也有额外的收费。

(7) 关税。除汽车等少数商品外,关税在5%—40%之间。此外,关税在30%以下,加收2%的服务费,30%以上加收3%的服务费。股份公司、合股公司和有限责任公司生产用机械设备进口享受优惠关税5%。其他形式的公司则不享受关税优惠,除非是根据投资法建立的,享受投资鼓励政策。用于在埃及组装的零部件进口,除海关税则中规定的税率外,还有一种计算方法,进口时按两者中较低者纳关税。这种方法是,整机进口关税减少10%(如成品国产化率低于30%)到90%(成品国产化率超过60%)不等。如产品出口,退还零部件进口关税。除私人汽车外的机械设备等资本货物临时进口,每年缴纳20%的关税。

(8) 销售税。根据1991年5月3日生效的11号总销售税法,制成品、为他人经营或加工、部分中间服务、部分旅游服务,需纳销售税。销售税类似增值税,主要征收对象是进口或当地生产的制成品。年销售额超过54 000埃镑的生产厂商和所有的进口商、经销商,均需向税务局注册。销售税的标准税率是10%,但有些商品免税,有些则高于或低于10%。

销售税的计税价格为实际支付价格,如无实际支付价格,则采用市场

价格。进口商品的销售税在通关时一次付清，计税价格为海关计算关税的价格加上关税和其他税费。

商品纳销售税时，原材料已缴的销售税和商品在流通过程中已缴的销售税可扣除。出口商品退税。

(9) 印花税。1981 年 111 号印花税法将印花税分为两类：①合同、发票等文件和票据税额固定；②金融交易和证券有规定的税率，如借款 0.8%、信贷 1%、广告 36%、保险费 3%—20%，政府采购、支付服务和承包工程费用 2.4%，银行业务 0.002%—0.010%、股票交易 0.008%—0.012%。

(10) 社会保险费。1975 年 79 号埃及社会保障法规定，雇员的养老、伤残、死亡、失业和医疗保险由雇主和雇员共同负担，雇主从雇员工资中代扣社会保险，与雇员应缴纳的份额一起，按月上缴社会保障局。

一般规定，雇员工资和酬金分为两部分，基本工资应保最高金额(到 1999 年中)为每月 525 埃镑，保险费率为 40%，雇主负担 26%，雇员 14%。基本工资超过 525 埃镑的部分及加班费奖金、代表补贴等酬金最高应保金额为每月 500 埃镑，保险费率为 35%，雇主 24%，雇员 11%。

电工、木匠、焊工、瓦匠等承包工程的工人，其社会保险遵循 1988 年 74 号部长令，保险费率为合同金额乘上工资的 18%百分比。74 号部长令的附表三对不同行业的工资百分比作了规定。如工程有分包，则总包人的保险费中，可将分包人保险费扣除。保险费由承包人按月直接向社会保障局缴纳。

除以下情况外，在埃工作的外国雇员，不享受社会保险：①埃及雇员所属国签有协议，相互保护另一国在其境内的公民。②雇员的雇用协议超过一年。

(11) 娱乐税。征收娱乐税的主要项目以及税率有以下几项：马戏、杂要 5%—55%；剧院演出 100%—300%；俱乐部活动 100%—600%；汽车、航空比赛 200%—600%；迪斯科舞会 30%—120%。

(12) 其他收费。埃及相关的税费项目比较繁多，例如，在工业区购买土地建筑厂房，工业区土木工程局审批图纸时，都要收取手续费，对于建筑，约收成本 1.5%的费用，每年还要对建筑进行检查，提出各种改造建议并收取检查费。

二、埃及的社会福利支出

（一）埃及财政支出与“雇员工资与报酬”

埃及的严重通货膨胀正在影响职工福利。以往在计划体制下，埃及工资的增长有一套本国的特色和机制，公共部门的工资是由国家决定的，1964 年、1978 年和 1999 年埃及政府分别给职工增加了工资，但是由于通货膨胀非常严重，实际折算下来，埃镑的购买力是持续下降的（参见表 2.3）。例如，政府中的第一副部长在 1964 年的名义工资是 1 800—2 000 埃镑，1999 年增资后为 2 603 埃镑，但是这仅相当于 1964 年工资的 73.51 埃镑，或相当于 1978 年工资的 179.44 埃镑，可见进入 80 年代以后，由于经济体制的改革，治理通货膨胀成为埃及政府的重要任务。

表 2.3 埃及的基本工资制度变化

行政级别	1964 年工资（埃镑）	1978 年工资（埃镑）	1999 年工资（埃镑）		
			名义工资	1964 年价格	1978 年价格
第一副部长	1 800—2 000	2 100	2 603	73.51	179.44
副部长	1 400—1 800	1 500—2 040	2 100	59.3	144.77
董事会主席	1 200—1 500*	1 320—1 920	1 500—2 304	42.36—65.06	103.41—158.83
1 级	1 200—1 500*	968—1 680	1 140—2 088	32.19—58.96	78.59—143.94
2 级	876—1 440	660—1 500	840—1 908	23.72—53.88	57.91—131.53
3 级	684—1 200	360—1 200	576—1 608	16.27—45.41	39.71—110.85
4 级	540—960	240—900	406—1 212	11.47—34.23	27.99—83.55
5 级	420—780	216—720	432—924	12.20—26.09	29.78—63.70
6 级	330—600	192—540	420—744	11.86—21.01	28.95—51.29
7 级	240—480	—	—	—	—
8 级	180—360	—	—	—	—
9 级	144—300	—	—	—	—
10 级	108—288	—	—	—	—
11 级	84—180	—	—	—	—
12 级	60—84	—	—	—	—

资料来源：Heba Handoussa & Nivine El Oraby, *Civil Service Wages And Reform: The Case of Egypt*, Working Paper No. 98, May 2004, pp. 6, 8.

在埃及财政部 2009/2010 财年预算案中，对于“雇员工资报酬”项目，其中包括 390.65 亿埃镑的中央财政支出和 441.66 亿埃镑地方财政支出，还有 113.78 亿埃镑用于服务部门的支出，以上工资项目支出小计为 874.85 亿埃镑。而 2010/2011 财年预算案，该项支出约 946.09 亿埃镑，增长幅度为 9.1%左右(参见表 2.4)。

表 2.4　埃及 2009/2010 财年和 2010/2011 财年政府雇员的工资报酬与福利情况

工资类别	2010/2011		2009/2010		增长率(%)
	预算草案(百万埃镑)	比重(%)	期望值(百万埃镑)	比重(%)	
永久雇员	19 101	20.2	16 961	19.7	12.6
临时雇员	1 419	1.5	1 156	1.3	22.7
奖金	33 650	35.6	30 906	35.9	8.9
特别津贴	8 964	9.5	8 748	10.2	2.5
现金福利	10 737	11.3	12 130	14.1	−11.5
实物福利	2 263	2.4	2 087	2.4	8.4
保险福利	9 445	10.0	8 802	10.2	7.3
其他工资与临时收入	9 029	9.5	5 196	6.0	73.8
总计	94 609	100.0	85 987	100.0	10.0

资料来源：*Financial Statement on the Draft State's General Budget for the Fiscal Year 2010/2011*, Presented by: Dr. Youssef Boutros Ghali, 2010, p. 58, 2011-04-20.

埃及政府认为，公务员队伍是国家进步与前进的生产要素中的驱动力。在 2010/2011 财年总预算草案中，埃及政府通过加大对政府雇员工资和报酬的支出，表达了埃及政府工资福利政策的中心思想，即通过提高收入、增加激励措施，吸引多达 580 万政府雇员安心工作(尚不包括在政府经济部门的 60 万人)，这样就能为 2 400 万人提供保障，为雇员提供社会津贴。从 1987/1988 财年至 2009/2010 财年，埃及政府为雇员提供的社会津贴总额高达雇员基本工资总额的 305%。而且，埃及所实行的工资政策是，这类津贴每过 5 年以后，就会纳入雇员的基本工资之内。在 2009/2010 财年，埃及政府在雇员基本工资中纳入了 2004/2005 财年的津贴，金额为基本工资的 220%左右。据埃及财政部预算分析指出，这种

不断增加实际津贴的工资政策,反映了政府对于公务员的重视。①

(二) 埃及的财政补贴与转移支付

1. 发展过程回顾

财政补贴是埃及财政赤字的重要原因之一。埃及的财政补贴制度源于第二次世界大战时期,当时该国实行了定量分配制度。经过几十年的发展,财政补贴制度现已发展成为包括二十多种补贴粮食和面向所有埃及人的补贴。到 1980 年,补贴成本占到了全部政府支出的 1/7,给埃及政府带来很大困扰,因此每年在审议财政预算案时,全国上下争论不已。而且;据有关研究披露,政府补贴竟也带来国际效应,造成国际市场上小麦贸易的失衡因素,因为埃及食用小麦的一半以上需要从国外进口。埃及政府另一项造成困扰的财政补贴,是对公有部门的巨额补贴政策。

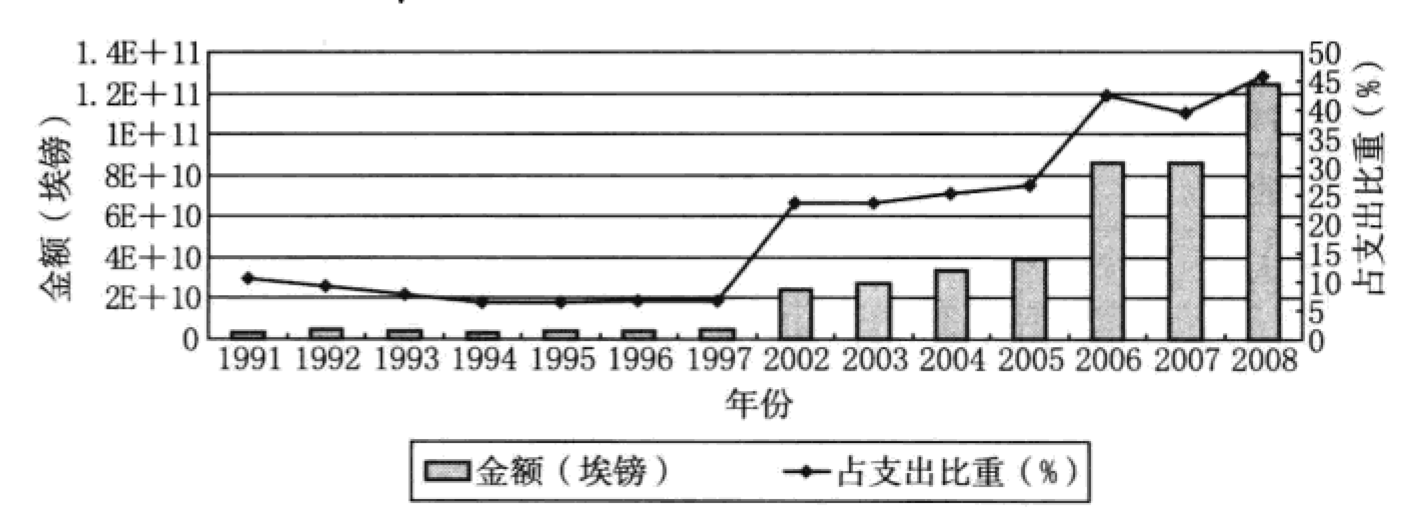
埃及政府财政赤字起起伏伏,引起全世界各国关注。从 1975 年到 1993 年,埃及政府补贴造成的赤字,从每年 48 亿埃镑上升到 486 亿埃镑,1986 年到 1991 年的财政赤字占国内生产总值总量的 15%,此后,财政赤字大起大落。1977 年、1987 年和 1991 年埃及政府与国际货币基金组织(IMF)数次达成协议,承诺降低财政补贴对预算的影响,但是,降低财政补贴却又对埃及社会经济发展带来不小的压力。1977 年,埃及为了应对本国的债务危机,大幅度提高各种有补贴面包、大米、茶和白糖等食品价格,汽油、香烟、原料等随之纷纷涨价,国内爆发骚乱并引起社会动荡。随后国际货币基金组织不得不向埃及政府提供大量的资金援助。此后,埃及政府补贴项目虽然不断削减,但是,教育、保健、燃料以及运输等等很多部门,仍旧享受国家的暗补政策。目前,埃及对于面包等食品的补贴率仍旧达到食品价格的四分之一左右,其中对城镇面包的补贴率为 27.3%,乡村的面包补贴率为 25.9%。②

---

① Arab Republic of Egypt Ministry of Finance, *Financial Statement on the Draft State's General Budget for the Fiscal Year 2010/2011*, Presented by: Dr. Youssef Boutros Ghali, 2010, 2011-06-16. p. 57.

② John William Salevurakis and Sahar Mohamed Abdel-Haleim, Bread Subsidies in Egypt: Choosing Social Stability or Fiscal Responsibility, *Review of Radical Political Economics*, 40:35, 2008, pp. 37—38.

在埃及财政预算中的“补贴、赠款及社会福利项目”(Subsidies, Grants and Social Benefits)包括的主要科目有:(1)当前账户对私有企业和公有企业的所有无需偿还、不用支付的项目转移;(2)向外国政府、国际组织和其他政府单位的赠款;(3)社会保障、社会救济福利(Social Assistance Benefits)和雇主社会福利项目。据世界银行发布的数据,2008 年,埃及的补贴与转移支付总金额为 1 242.492 亿埃镑(参见图 2.1)。①



资料来源:http://www.tradingeconomics.com/, 2011-04-20.

图 2.1　埃及的财政补贴与转移支付趋势

2. 埃及近年“补贴、授权和社会福利”支出趋势

对于财政预算项目中的“补贴、授权和社会福利”支出项下内容的编制,埃及相关法律制定了相关的要求。相关法律要求,各所涉实体(entities)必须在年度财政预算计划提报中,包括社会补贴、养老金和各种福利的有关补贴、授权和社会福利的内容,各所涉实体还要提出财政预算年度社会救助(social aids)预算草案,无论预算内容涉及现金形式(in cash)的还是物质形式(in kind)的,明确是非雇用性(nonemployed)劳务支出或者是受雇用者的社会福利。相关法律还要求各财政预算提报单位(different entities)提报的有关财政预算,仅限于那些属于合理需要的内容(inevitable necessities)。②

埃及政府在 2009/2010 财年预算中的“补贴、赠款与社会福利”项目

① http://www.tradingeconomics.com/egypt/subsidies-and-other-transfers-current-lcu-wb-data.html, 2011-06-16.

② The Arab Republic of Egypt Ministry of Finance Budget Circular of the Fiscal Year 2010—2011, http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/English/Rates/circular% 202010-2011.pdf, 2011-06-16, pp. 28, 80.

中，列入了中央预算 1 099.63 亿埃镑、地方预算 2.97 亿埃镑，服务部门预算 56.56 亿埃镑，小计金额 1 159.16 亿埃镑，而 2010/2011 财年修正预算数值为 734.80 亿埃镑。参见表 2.1“埃及公共财政预算部门概要”。

表 2.5 埃及中央财政收支与补贴结构

	（为市场价格国内生产总值的%）				
	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009 财年预计	2009/2010 财年预计
收入(含赠款)	**24.5**	**24.2**	**24.7**	**25.2**	**21.4**
其中税收	15.8	15.3	15.3	15.7	15.1
税外收入	8.3	8.3	9.2	9	6.2
赠款	0.4	0.5	0.2	0.5	0.1
支出	**32.6**	**31.5**	**31.5**	**32.1**	**27.2**
其中：职工报酬	7.6	7	7	7.2	7.1
购买物品与服务	2.3	2.3	2.1	2.2	2.2
利息	5.8	5.3	4.6	4.4	4.5
补贴、赠款与社会福利	13.9	11.9	13.9	12.5	10.7
其中：燃料补贴	6.8	5.4	6.7	4.8	4.1
食品补贴	1.5	1.3	1.8	2.1	1.3
投资性支出	3.4	3.4	3.8	3.6①	3
平衡预算	**−8.2**	**−7.3**	**−6.8**	**−6.9②**	**−5.8**
初次平衡	−2.2	−0.9	−1.2	−1.8	−0.6
国债总额(净)	79.8	71.4	62.3	58.5	55.1

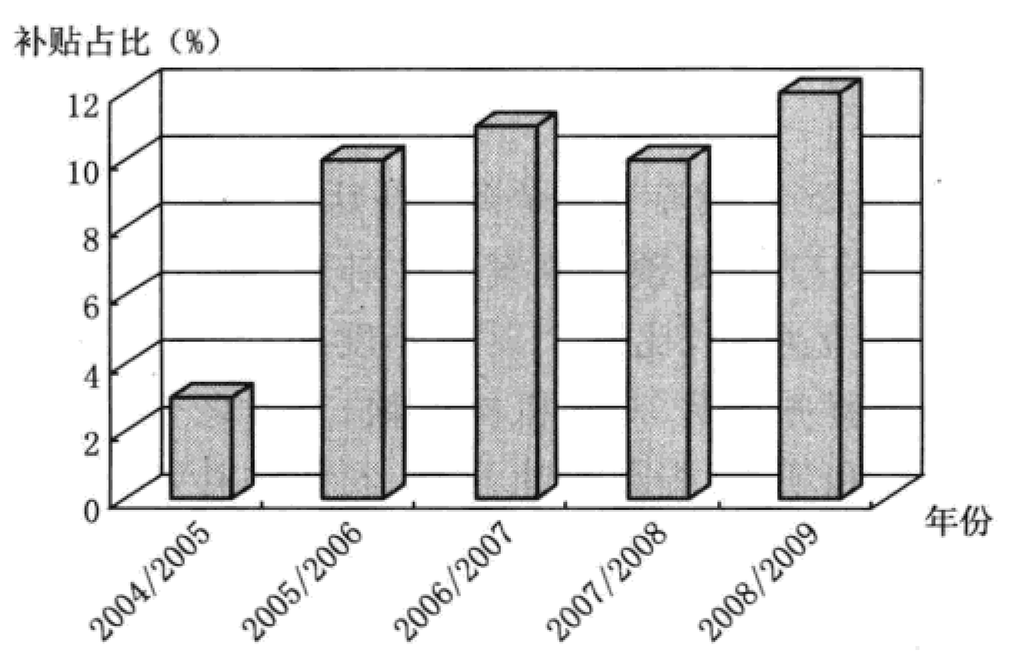
注：①包含经济刺激计划推动 GDP 增长 0.5%。②官方预计财政赤字在 2009/2010 财年为 9%。

资料来源：African Development Bank，African Development Fund，*Egypt 2007—2011 Country Strategy Paper Mid-Term Review Progress Report*，Country Regional Department North I(ORNA)，DAF/COMP/GF/WD(2010)9，April 2009，p. 16.

埃及的财政补贴又可按照预算内与预算外两类。其一，列入国家预算的公开补贴，是为了实现一定的社会目标而列入的本年度预算的补贴，比如物价补贴、区域经济补贴、萧条区域补贴。其二，国家预算中并不显

示的补贴，例如，财政部对公有银行的债务结算，2005/2006 财年，对亚历山大银行(Bank of Alexandria)的结算转移支付竟高达 12.7 亿欧元。还有一项，是财政部为了提高国有银行财务生存能力的转移支付。据全球竞争力论坛(the Global Forum on Competition)提供的数据，埃及国有银行通过留存利润，三年来得到的转移支付(补贴)达 1.27—3.81 亿埃镑。

埃及财政补贴项目的支出很大，财政负担沉重，从财政补贴占国内生产总值的比重看，2005/2006 财年的补贴增长非常迅猛，净增长达到上个财年的 4 倍左右，随后在此比重稳定下来，此后几个财年的财政补贴幅度均占国内生产总值的 10%上下，而 2008/2009 财年的补贴则达到当年国内生产总值的 12%(参见图 2.2)。

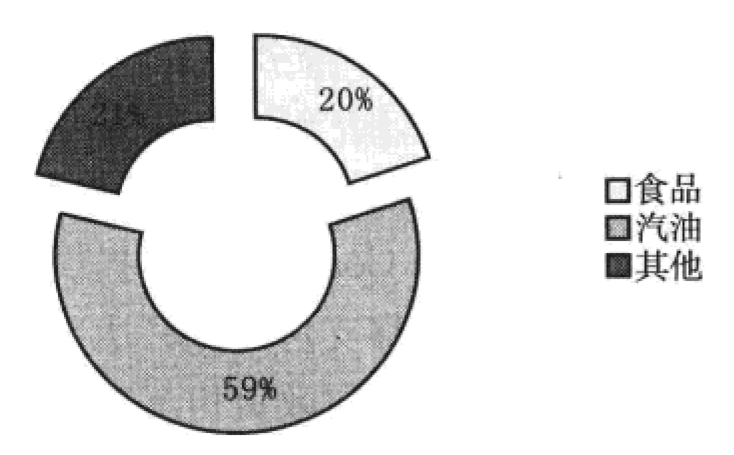


资料来源：Global Forum on Competition, *Competition, State Aids And Subsidies, Contribution from Egypt, Session I*, Directorate For Financial and Enterprise Affairs Competition Committee, DAF/COMP/GF/WD(2010)9, Jan 21, 2010, p. 4.

图 2.2　埃及财政补贴占国内生产总值比重变化

从补贴的结构来看，埃及财政补贴的社会福利项目分为食品、汽油和其他项目三类(参见图 2.3)，埃及财政补贴的大部分用于食品与汽油。2004 年以来，埃及财政补贴幅度进一步扩大，在 2008/2009 财年，食品补贴高达国内生产总值的 2.2%，汽油补贴占国内生产总值的 6.4%。图 2.2 显示，从 2004/2005—2008/2009 财年，埃及财政补贴平均高达 9%。①

① Global Forum on Competition, Competition, State Aids and Subsidies, Contribution from Egypt,—Session I—http://www.oecd.org/dataoecd/23/37/44465893.pdf, 2011-06-16.



资料来源：Global Forum on Competition, *Competition, State Aids And Subsidies, Contribution from Egypt, Session I*, Directorate For Financial and Enterprise Affairs Competition Committee, DAF/COMP/GF/WD(2010)9, Jan 21, 2010, p. 4.

图 2.3　埃及 2004—2009 年财政补贴结构

（三）埃及财政补贴项目分析①

1. 埃及 2010/2011 财年预算中财政补贴基本情况

埃及 2010/2011 财年预算草案中，“补贴、赠款与社会福利”项目总金额 1 159.16 亿埃镑，比上个财政年度增加 21.8%，该项目主要用于进口物品与服务补贴、对各机构赠款、对养老金和社会团结项目的社会救济及福利项目、提高石油补贴、农作物补贴、运输等项目（参见表 2.6 及表 2.7）。

表 2.6　埃及 2010/2011 财年预算草案中的财政补贴分配

补贴、赠款与社会福利项目	金额（百万埃镑）
物品与服务补贴	101 772
对各机构赠款	4 114
对养老金和社会团结项目的社会救济及福利项目	6 083
补贴援助拨款及预备金	3 947
总金额	115 916

资料来源：Arab Republic of Egypt Ministry of Finance, Financial Statement on the Draft State's General Budget for the Fiscal Year 2010/2011, Presented by: Dr. Youssef Boutros Ghali, 2010, 2011-06-16, p. 65.

① Ministry of Finance, *Financial Statement on the Draft State's General Budget for the Fiscal Year 2010/2011*, Presented by: Dr. Youssef Boutros Ghali, Minister of Finance, 2010.

在该预算科目中包括补贴项目和赠款、援助与社会福利(Grants, Aids and Social Benefits)两大支出。与社会福利有关的补贴项目有：食品供应补贴、石油补贴、电力补贴、药品与医疗保险补贴、低收入住房资助，其余项目则和农产品进口、国内出口、工业生产、运输价格等内容有关。

表 2.7　埃及的补贴、赠款与社会福利项目明细对比

项目		2010/2011 财年		2009/2010 财年		增长率(%)
		预算草案(百万埃镑)	占比(%)	期望金额(百万埃镑)	占比(%)	
补贴	埃及商品供应总局	13 585	11.7	14 098	14.8	—3.6
	汽油等	67 680	58.45	57 058	60.0	18.6
	电力	6 300	5.4	0	0.0	
	出口	4 000	3.5	3 014	3.2	32.7
	农民	263	0.2	805	0.8	—67.4
	庄稼	1 948	1.7	0	0.0	
	上埃及发展	200	0.2	200	0.2	0.0
	工业区	400	0.3	400	0.4	0.0
	医药和婴儿奶	191	0.2	182	0.2	4.9
	学生健康保险	230	0.2	230	0.2	0.0
	客运	851	0.7	682	0.7	24.8
	软贷款利息	753	0.6	662	0.7	13.8
	低收入住房	1 000	0.9	1 300	1.4	—23.1
	自来水公司	750	0.6	750	0.8	0.0
	电影	20	0.0	20	0.0	0.0
	军用产品	400	0.3	360	0.4	11.1
	国内贸易基础设施	0	0.0	500	0.5	—100.0
	工业培训局	200	0.2	200	0.2	0.0
	学生订购	500	0.4	500	0.5	0.0
	铁路非经济线路	600	0.5	600	0.6	0.0
	快捷铁路车辆	325	0.3	325	0.3	
	其他	1 576	1.4	1 998	2.1	—21.1
	补贴小计	101 772	87.8	83 883	88.1	21.3

（续表）

项目		2010/2011 财年		2009/2010 财年		增长率(%)
		预算草案(百万埃镑)	占比(%)	期望金额(百万埃镑)	占比(%)	
赠款		4 114	3.5	4 249	4.5	−3.2
社会福利	社会保障养老金	1 400	1.2	1 220	1.3	14.8
	儿童养老金	30	0.0	30	0.0	0.0
	养老金缴纳额	4 100	3.5	5 000	5.3	−18.0
	其他	553	0.5	548	0.6	1.0
	社会福利小计	6 083	5.2	6 798	7.1	−10.5
额外需求与临时项目		3 947	3.4	241	0.3	1 536.3
总计		115 916	100.0	95 172	100.0	21.8

资料来源：Arab Republic of Egypt Ministry of Finance, Financial Statement on the Draft State's General Budget for the Fiscal Year 2010/2011, Presented by: Dr. Youssef Boutros Ghali, 2010, 2011-06-16, p. 66.

在该预算科目中，最大的项目是“补贴”。补贴项目涉及埃及商品供应总局、汽油、电力、出口、农民、庄稼、上埃及发展、工业区、医药和婴儿奶、学生健康保险、客运、软贷款利息、低收入住房、自来水公司、电影、军用产品、国内贸易基础设施、工业培训局、学生订购、铁路非经济线路、快捷铁路车辆等，可见埃及政府长期来的经济政策，依旧难脱补贴下运行的局面，而“赠款”和“社会福利项目”则主要用于社会保障，其支出约为“补贴”科目的 70%左右(参见表 2.7)。

2. 各种财政补贴项目分析

埃及主要财政补贴项目有农产品进口补贴、能源补贴等。

埃及的农产品补贴。与上个财政年度相比，2010/2011 财年的食品供应补贴减少了 3.6%，但是，在该年度财政预算中，引入了另一项补贴项目，即“农产品补贴”，这项补贴是埃及政府为了以高于世界市场的价格采购农民的本地玉米和其他农产品而设立的，属于惠农政策。如果加上这项预算增加的幅度，则 2010/2011 财年埃及的粮食补贴将提高10.2%。各项食品供应补贴详细的内容参见表 2.8。这一补贴科目所发生的补贴资金，直接针对埃及农产品供应总局(GASC)，所以，这项补贴属于间接

补贴，理论上讲，补贴的效率损失很大。

表 2.8　埃及农产品供应总局 2010/2011 财年补贴预算案草案

项目		2010/2011 财年		2009/2010 财年		增长率（%）
		预算草案（百万埃镑）	数量（千吨）	期望金额（百万埃镑）	数量（千吨）	
基本农产品	进口小麦面包补贴	7 616	5 871	6 625	5 900	15.0
	国内小麦面包补贴	2 495	2 500	2 993	2 100	－16.6
	玉米面包补贴	424	510	688	500	－38.4
	面包补贴小计	10 535	8 881	10 306	8 500	2.22
	配合食用油	1 073	379	1 675	377	－35.93
	白糖	1 149	757	1 434	755	－19.9
	小计	12 757	10 017	13 415	9 632	－4.9（平均）
其他农产品	食用油	706	249	621	498	3.72
	白糖	780	498	604	498	29.13
	大米	250	997	1 244	994	－79.94
	茶叶	27	40	49	38	－44.9
	补贴小计	1 763	1 784	2 518	2 028	－30.0（平均）
补贴总计		14 520	11 801	15 933	11 660	－8.9
（减去）支出中总收入		935		1 835		－49.0（平均）
商品供应净补贴		13 585		14 098	－513	－3.6（平均）

资料来源：Arab Republic of Egypt Ministry of Finance, Financial Statement on the Draft State's General Budget for the Fiscal Year 2010/2011, Presented by: Dr. Youssef Boutros Ghali, 2010, 2011-06-16, p. 67.

埃及农产品供应总局所进口的农产品分为基本农产品和其他农产品，其中基本农产品补贴占到了全部补贴的 90％以上。埃及农产品的价格补贴不稳定，金额波动起伏很大，例如，玉米面包补贴在本财政年度中的预算，竟比上财年减少了 38.4％，同样减少的还有配合食用油补贴减

少了35.93%，大米补贴减少了79.94，茶叶补贴减少了44.9%。这些都在世界市场上产生一定的价格影响。

在农产品补贴之外，还有一大项针对能源产品的补贴。其中第一项是石油补贴。如表2.9所示，全部补贴产品主要包括LPG、汽油、石油天然气（太阳能）、黑油（Mazout）（燃料油）、天然气五大类，2007/2008财年共支出了将近712亿埃镑，2008—2009年在世界经济危机爆发后，随着能源价格下降，这项补贴金额也下降了近30%，但仍达到500多亿埃镑。在2010/2011财年，石油补贴金额比上年数值增加了将近40%，达到近680亿埃镑，这仍是由于原油价格上涨所致。实际上从埃及财政预算的石油补贴的内部结构可以发现，石油补贴除了用于普通消费者，有更多是补贴工业生产的，例如，仅丁烷和苯产品两项补贴就占了本财年石油补贴总量的1/3以上（参见表2.10）。

表2.9　埃及石油产品补贴（2007/2008—2008/2009财年）

项　　目	2007/2008财年（百万埃镑）	2008/2009财年（百万埃镑）
LPG	13 413	11 346
汽油	9 181	6 725
石油天然气（太阳能）	33 148	23 774
黑油（Mazout，燃料油）	7 492	4 168
天然气	7 950	4 633
总计	71 184	50 646

资料来源：Arab Republic of Egypt, Ministry of Finance *Egyptian Economic Monitor*, Volume VI, No. 4, June 2010, p. 48.

表2.10　埃及2010/2011财年石油补贴明细

产　品	数量（千吨）	成本（百万埃镑）	销售收入（百万埃镑）	补贴（百万埃镑）	比重（%）
天然气	32 572	20 491	13 583	6 908	10.2
丁　烷	4 565	13 391	105	13 286	19.6
苯	4 486	16 245	6 272	9 973	14.7
煤　油	156	498	134	364	0.5

（续表）

产　品	数量（千吨）	成本（百万埃镑）	销售收入（百万埃镑）	补贴（百万埃镑）	比重（%）
太阳能	11 678	41 391	9 483	31 908	47.1
柴　油	9 880	14 874	9 633	5 241	7.7
总　计	63 337	106 890	39 210	67 680	100.0

资料来源：*Ministry of Finance Financial Statement on the Draft State's General Budget for the Fiscal Year 2010/2011*, Presented by: Dr. Youssef Boutros Ghali, 2010, p. 68.

长期以来，埃及政府对于国内能源实施补贴政策，这已经成为稳定国家经济，稳定社会发展的一项重要政策措施。[①]有关埃及的石油产品消费量变化和补贴增长的相关数据参见表 2.11。

表 2.11　埃及 2005/2006—2008/2009 财年石油产品消费与补贴变化

项　目	消费量（百万吨）				补贴（百万埃镑）			
	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009
Botagez	3.467	3.652	3.854	3.968	8.482	9.693	13.413	11.346
汽　油	2.974	3.219	3.690	3.733	4.381	4.433	9.181	6.725
煤　油	0.309	0.173	—	—	—	—	—	—
太阳能	9.339	9.755	10.650	10.35	17.137	18.329	33.148	23.774
Mazouit	8.396	8.802	9.029	8.814	4.156	4.183	7.492	4.168
天然气	24.520	26,004	27.835	27.705	7.206	6.585	7.950	4.633
合　计	49.006	51.606	55.058	54.315	42.203	43.824	71.183	50.646

资料来源：Arab Republic of Egypt, Ministry of Finance, *Egyptian Economic Monitor*, Volume VI, No. 4, June 2010, p. 49.

巨额能源补贴令埃及政府不堪重负。2008 年 8 月，埃及政府曾经宣布，将分三阶段逐渐取消那些非能源消耗大户的天然气和电力补贴，目的

① Arab Republic of Egypt, Ministry of Finance *Egyptian*, *Economic Monitor*, Volume VI, No. 4, June 2010, p. 48.

是优胜劣汰企业，同时削减财政赤字，应对金融危机。这项决策的出台考虑到了将采取的严格货币政策，也考虑到了在金融危机的影响之下，埃及可能在中短期内甚至长期出现通货紧缩局面。从埃及财政部的报表观察，埃及相当比重的财政赤字是由于补贴政策造成的。例如，在2008/2009年预算中，折合有约110亿美元的能源补贴支出，而在2007/2008财政年度，国内能源补贴更到达折合130亿美元。随着能源价格波动下行，埃及的能源补贴也许会自然下降，如果能够在能源价格下跌之时，出台补贴政策，政策时机是可行的，而且这样做可能会更有利于调整企业结构。埃及财政部出版的《埃及经济指标》(*Egyptian Economic Monitor*)指出，如果一方面能够减少针对企业的能源补贴，那么另一方面增加社会服务方面的开支，就有可能了。

在能源补贴结构中，汽油补贴占很大比重。埃及在石油价格高峰的2007/2008年，汽油消耗量369万吨，政府为此支出补贴918.1万埃镑，2009/2010财年补贴更是上升到933.8万埃镑(参见表2.12)。

表2.12 埃及2006/2007—2009/2010财年的汽油消费与补贴

项目	消费量(百万吨)				补贴(百万埃镑)			
	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
95#	0.006	0.017	0.019	0.024	0.012	0.053	0.040	0.071
92#	0.498	0.781	0.943	1.143	0.428	2.494	2.059	2.846
90#	1.521	1.364	1.064	0.893	1.914	3.138	1.930	1.893
80#	1.194	1.528	2.034	2.460	2.079	3.496	2.696	4.528
合计	3.129	3.69	4.060	4.52	4.433	9.181	6.725	9.338

资料来源：Arab Republic of Egypt, Ministry of Finance, *Egyptian Economic Monitor*, Volume VI, No. 4, June 2010, p. 48.

为了抑制能源补贴的增长，埃及财政部提出，将在2—3年内全面取消全国非能源密集型企业的补贴。为此从2008年5月份开始，埃及政府提高了汽油、太阳能、煤油、天然气价格，以减少补贴，预期效果较为明显，为此财政补贴每年减少的支出达75.42亿埃镑(参见表2.13)。埃及政府采取的另一项减少补贴政策是，全面冻结了天然气和电力价格，也冻结了任何可能的石油产品价格一年，这一措施则是为了支持各地企业的生

产经营，以应对国际金融危机。

表 2.13　埃及提高能源产品价格的政策效果

项　　目	2008 年 5 月前成本补贴率(%)	2008 年 5 月后成本补贴率(%)	预期减少支出(百万埃镑)
90# 汽油	54.5	38.8	867
92# 汽油	63.1	51.1	458
95# 汽油	57.0	232	20
太阳能	74.9	63.2	4 488
煤油	69.1	547	97
能源密集企业用天然气	23.4	(21.3)	1 603
总计			7 542

资料来源：Arab Republic of Egypt，Ministry of Finance，*Egyptian Economic Monitor*，Volume VI，No. 4，June 2010，p. 48.

埃及的能源补贴的另一大项是电力补贴。埃及的电力补贴也属于对消费者的间接补贴，主要用于弥补发电企业应对上年石油产品涨价。

此外还有运输补贴。埃及的运输补贴主要用于开罗和亚历山大两都市的客运运输系统，政府主要考虑到，大批低收入阶层乘车主要是这类交通工具，2010/2011 财年全国运输补贴的预算增加幅度达 24.8%。

埃及政府还为本国人民提供医药和健康保险补贴。政府通过不断提高公共医疗系统的设施水平，为公立医院招募到高水平专家，提高医疗服务的效能，向公民提供必需的医疗服务。根据埃及《1992 年第 99 号法》，除了私立学校、Azhar 学院在校生，国有幼儿园和中小学在校生的健康保险，也由财政部按年度支付一部分挂号费，这样埃及 1 900 万各类学生就能每年享受到 12 埃镑的医疗补贴。这部分补贴还用于学生的医疗和配方牛奶的购买与发放价差，这项补贴专项拨付埃及健康部(Ministry of Health)，由该部办理相关事宜。在 2010/2011 财政年度，三项补贴总额将增加 900 万埃镑。

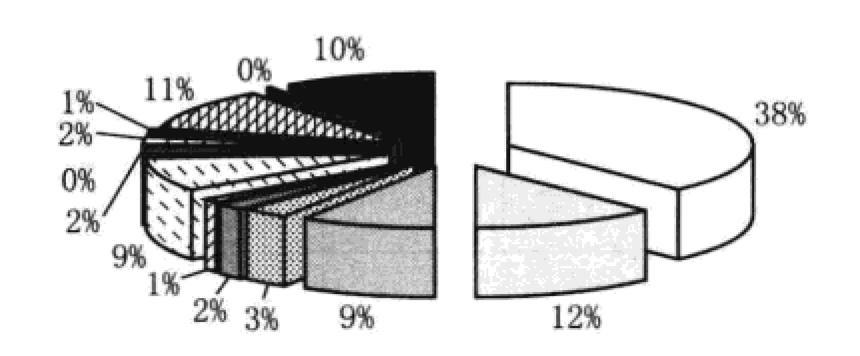
在住房补贴方面，埃及政府曾经提出了住房补贴计划。埃及财政部从 2006/2007 财年在国家预算中增加了该项目，通过补贴方式为有关群体提供廉租房(convenient housing)，该年度预算高达 10 亿埃镑。

上述价格补贴项目，尽管效率过低，且有扭曲社会福利分配的负效

应，然而却是埃及政府长期经济政策的重要组成部分，无法在短期内取消。

3. 赠款、援助与社会福利项目分析

在埃及政府的年度财政预算中，还有一项补贴名为“赠款、援助与社会福利”。这项补贴科目可细分为三小类。第一类是赠款与援助项目，这个项目各种补贴款主要用于国内的人道主义救济以及其他社会保障目的。其主要内容的结构参见图 2.4。



□埃及公民罹患肾衰的治疗与护理
▣体育与青年援助
■对Azhar学院及小学生和留学生、古兰经诵读室援助
▣对职工护理基金会、商会和其他机构援助
■文化开发基金
▣非洲国家援助基金
▣航空支持基金
■其他机构
□利用捐助款项进行援助（Awqaf）
▣对移民和斗士家庭、对贫困家庭每月援助及其他
▣对警官退休警官及其家庭的护理
■对高等机构和教师协会的文化外交及支持基金援助
■外交事务基金大楼
■共同体国家援助基金
■穆巴拉克公共图书馆基金

资料来源：Arab Republic of Egypt Ministry of Finance, Financial Statement on the Draft State's General Budget for the Fiscal Year 2010/2011, Presented by: Dr. Youssef Boutros Ghali, 2010, 2011-06-16, p. 72.

图 2.4　埃及用于人道与社会目的的赠款和援助

第二类补贴是养老金与社会保障福利项目（Social Benefits to Pension Funds and Social Security），主要是埃及政府向养老基金缴纳的基金，以及用于“社会团结”目的的贫穷家庭补贴。所谓第三类补贴款实际上属于补充社会项目，也适用于急需救济者、补贴项目、赠款目的。其中主要用于食品供应、临时支出项目、一般援助和紧急援助以及灾难救助等。

（四）埃及财政补贴的效率

对公共支出的整体效率进行评定有不同的方法。国际货币基金组织

在评定埃及社会支出项目的效率时，提出了一个分析框架(参见图 2.5)。

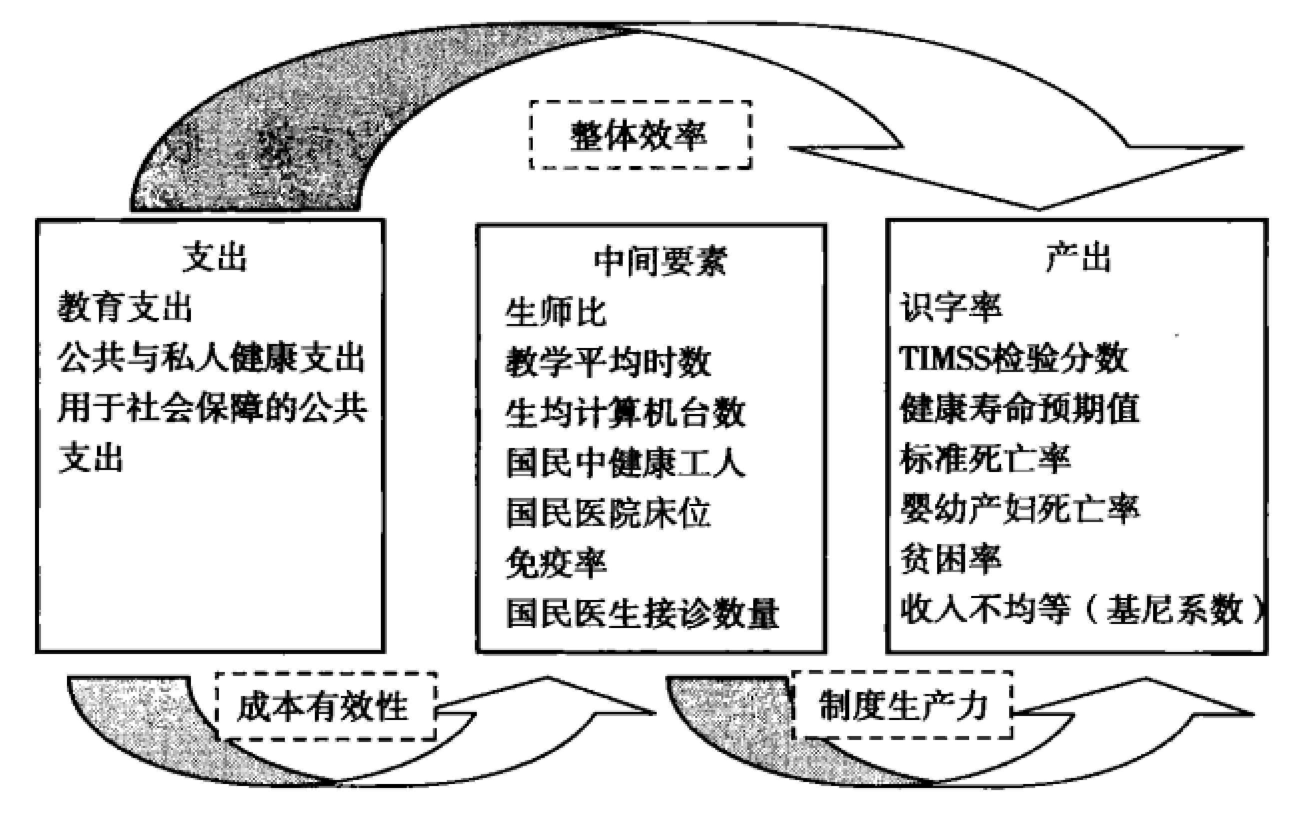


图 2.5　公共支出效率分析

该分析框架认为，福利性支出的整体效率，为公共支出的有效性功能值与预期政策后果之和。例如，公共财政对“公共与私人健康支出”项目的投入，产出了“国民中健康工人”、“国民医院床位”、“免疫率”、“国民医生接诊数量”等中间指标，而这些中间产出又进一步产出了“健康寿命预期值”、“标准死亡率”、“婴幼产妇死亡率”等。国际货币基金组织把上述所谓中间产出称为“成本效率”(the cost effectiveness)，而成本效率进一步的产出能力，就是“制度生产力”(system productivity)。①

而测定社会项目支出效果的具体方法，则是相对支出效率(Relative Efficiency of Spending)。单讲一国的支出效率，实际就是将已发生的支出转化为期望结果的能力；相对的支出效率，也就是一国支出结果效率与其他国家的比较。国际货币基金组织运用了财政学上常用的所谓“效率边界”法(the “efficiency frontier” approach)测定财政支出的效率。在效率边界之上的国家，其财政支出的效率就高于边界之下者。所以运用参数方法(如随机边界分析法 stochastic frontier analysis)或线性规划中非

① Geert Almekinders(PDR), Aliona Cebotari(FAD), and Andreas Billmeier(MCD), *Arab Republic of Egypt*, *Selected Issues*, IMF Country Report No. 07/381, International Monetary Fund, Washington, D.C. 2007, pp. 29—30.

变量方法（如数据包络分析 data envelopment analysis，DEA），即可估算出效率边界。国际货币基金组织正是运用的后一种方法，即 DEA 法，其思想参见图 2.5。

测度社会福利支出的相对效率，DEA 方法较为有效。假设，社会福利项目的投入只有一种产出，不同的投入各自对应的是一个产出绩效（参见图 2.6）。假设有 A、B、C、D 四个国家，社会福利投入高于国家 E 和国家 G，连接 A、B、C、D 四个点，形成了这几个"最佳实践"国家的效率边界。这样，支出效率低的国家，例如，国家 E 的支出效率，就能通过曲线的凸性和其他国家进行效率比较。通过和 Z 点或者 F 点进行效率比较，得到如下结果：

$$投入效率值 = YZ/YE \quad (1)$$

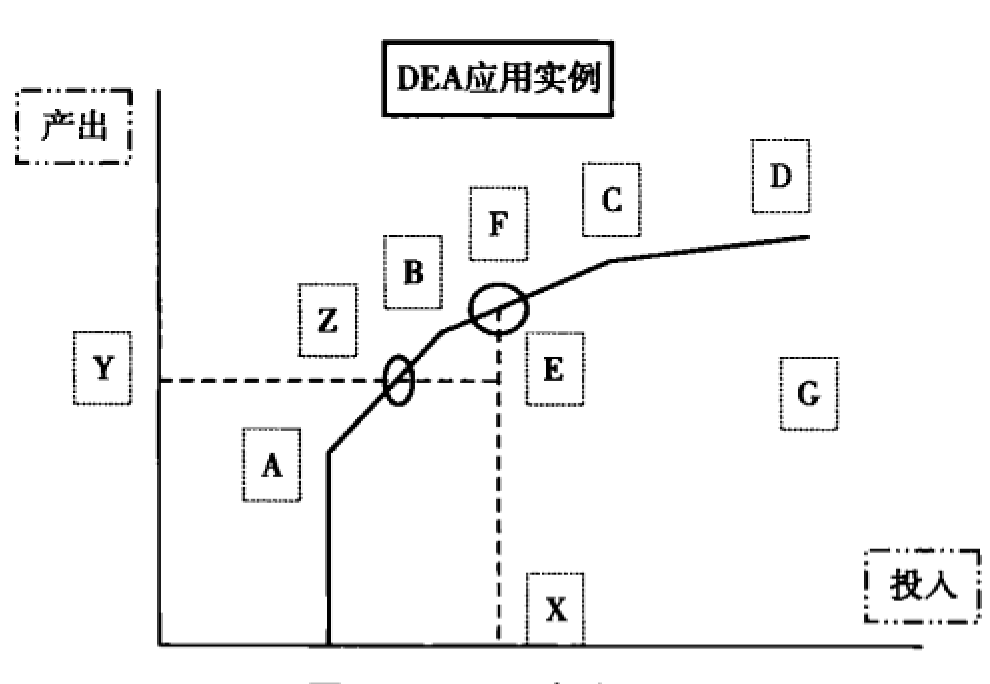


图 2.6　DEA 方法图示

利用投入效率数值，计算那些具有高投入产出比国家的实际投入份额，这些国家的公共部门是具有较高效率的，它们的位置在图中连线的左侧（如图 2.6 中 A、B 所示），效率值介于 0—1 之间。比如，当投入效率值等于 0.6，则意味着，那些与进行所谓"最佳实践"投入的相同收入或者收入稍低的国家，社会福利也就有了相等的产出结果 0.6，也就是说，对于当前的社会福利差直接约为 0.4。

$$产出效率值 = FX/EX \quad (2)$$

同样在图 2.6 中，上述福利开支高效国家的产出效率值，所代表的福

利产出增加的程度也较高，这些国家位于效率边界线的上方（例如，图中的B国和C国）。边界曲线上方的国家产出效率值最小值为1，如果产出数值大于1，则意味着相关支出的效率更优。例如，一个国家的产出效率值为1.2，由于“最佳实践”国家社会福利投入效率高，同样的投入情况下，产出提高了20%。

通过结合投入效率值和产出效率值，即可估算某国的社会福利开支效率。国际货币基金组织（IMF）对埃及社会福利开支效率的测算运用了这种方法，其结果有助于说明埃及社会福利开支所存在的问题，并指出福利改革的方向。具体来说，通过估算投入效率指标，验证埃及政府所提倡的削减财政赤字的有效性，并测算进一步节省资金的空间；产出效率值用于测算埃及的社会福利投入产出，是否实现了更广泛的政策目标，测算是否节约投入资金的空间更受限制。可见这个分析框架，与在“投入少、见效大”理念指导下的减少浪费性开支，不断改善产出效果的努力相吻合。图2.7为一个概念性分析框架。

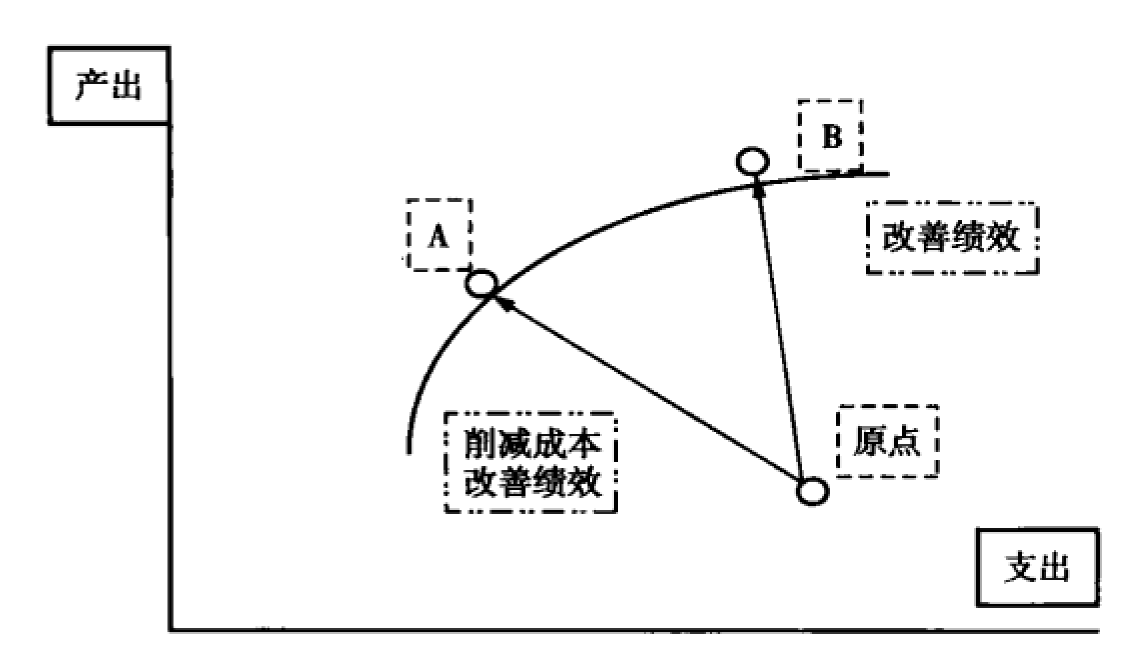


图2.7　相对效率分析中的“少投入多产出”思想

图2.7中，假如初始条件下，埃及所处位置在“最佳实践”效率边界下方任何既定位置，决策层可通过政策指针，比如，先对准西北方向A点，采取削减支出、改善绩效的办法；而在中长期内，决策层则又可以把政策目标由A调整到东北方向B，采取提高投入产出效率、强化社会福利开支产出绩效的政策。

采用DEA方法，可免除经济分析的复杂性。但是，简单地把很多投入合并为单一投入因素，其绩效也就难说是合理的结果。因此，运用这种

方法，对于一国的福利开支进行较为直观的说明是可行的，精确的计算却可能还要结合其他方法。

在本书附表五中，国际货币基金组织按照上述概念体系，对 32 个相似发展水平的国家的医疗支出效率加以计算，其中埃及的主要指标如表 2.14。

表 2.14　以“少投入多产出”思想计算的埃及社会福利开支相对效率值

	中间要素			结　果		
国民人均健康支出（PPP 价格调整后美元价）	医院床位（张/万人）	健康职工指数(‰)	熟练健康卫生员接生（占全部%）	健康寿命预期(岁)	顺产婴儿死亡率(‰)	产妇死亡率（每十万次顺产）
228.4	58	26	84	58	26	84

资料来源：Geert Almekinders (PDR), Aliona Cebotari (FAD), and Andreas Billmeier (MCD), *Arab Republic of Egypt*, *Selected Issues*, IMF Country Report No. 07/381, International Monetary Fund, Washington, D. C. 2007, p. 35.

但是，仅仅按照这样的结果，并不足以显示埃及社会福利支出的相对效率，更为直观的方法是进行国别的排名，按照位次从小到大的原则，埃及的相关排名结果如表 2.15 所示。

表 2.15　以“少投入多产出”思想计算的埃及社会福利开支相对效率排名位次

	中间要素			结　果		
国民人均健康支出	医院床位	健康职工指数	熟练健康卫生员接生	健康寿命预期	顺产婴儿死亡率	产妇死亡率
20	22/并列 8	15/并列 13	16/并列 15	21/并列 8	14/并列 13	16

资料来源：根据 Geert Almekinders(PDR), Aliona Cebotari(FAD), and Andreas Billmeier(MCD), *Arab Republic of Egypt*, *Selected Issues*, IMF Country Report No. 07/381, International Monetary Fund, Washington, D. C. 2007, p. 35 计算。

表 2.15 中可以看出，埃及“国民人均健康支出”在 32 个国家中排名仅居第 20 位，社会福利开支的中间产出三项指标居于中间位次。最终经过计算后的埃及社会福利开支产出结果则是：“健康寿命预期”第 21 位

(并列第8,以并列计算的总排名共14个)、“顺产婴儿死亡率”排第14位(并列第13位,以并列计算的总排名共25个)、“产妇死亡率”排第16位。综合评价,尽管埃及的社会发展在相同收入国家中取得不小成绩,但是,相同的福利开支,并未产出令人骄傲的效率,最终效率产出低于正常水平。

三、埃及社会保障及福利计划的财政支持

(一)《埃及人文发展报告2005》与新型社会契约

为了建设本国的社会保障体制,埃及制定了较为详细的投入目标和计划。根据与联合国开发计划署签署的合作文件(EGY/01/006),2004年埃及全国规划院(The Institute of National Planning, Egypt)制定了《埃及人文发展报告2005》(*The Egypt Human Development Report 2005*, *EHDP 2005*)。该报告面向解决日益严重的埃及贫苦(propoor)问题和推动增长(pro-growth),强调公民义务和责任的对等,根据十项基本原则,构建新的所谓社会契约:(1)使贫穷阶层能够全面得到公用设施和服务;(2)认识贫困化的特征并加以解决;(3)给予贫困阶层与中产阶级不同的福利;(4)鼓励所有权的正式化,减少贫困阶层的交易成本;(5)把公共品和服务视为资产提供给贫困阶层;(6)增加透明度;(7)变革参与方法;(8)支持以权利为核心的服务非商品化;(9)提高扶贫效率;(10)实施代理战略。

根据该报告预测的最优人文发展方案(Case Scenario, BC),在2002—2015年的10年展望期内,埃及的预算收入增长足以弥补财政赤字的增长,而且由于本国国内生产总值的不断增长,经过数年以后即有望实现财政预算平衡。《埃及人文发展报告2005》(EHDP 2005)所提出的人文发展规划,虽有来自非政府部门参与的计划项目,但大多要通过埃及政府各部共同推动实施,财政投入要求较高。从发展规划的财政需求方面看,按不变价计算为1 810亿埃镑,有望尽早拨付、均衡使用。[1]

---

[1] The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005, pp. vii, 45, 54.

（二）财政投入重点与社会发展计划

有关埃及的社会项目投人规模较大，项目覆盖很广。表 2.16 显示，《埃及人文发展报告 2005》展望及新千年发展目标(MDG)计划建设 54 项工程项目，为此必须追加预算资金，其中有一半投向了购房信贷、中小企业计划以及卫生与饮用水工程项目。同样，减贫资金投人也很可观(304 亿埃镑)，而社会保障项目的投人(87 亿埃镑)也激励了中小企业雇主增加雇用年龄在 30 岁以下的青年人，还有一部分计划资金投向医疗卫生项目，这两项相加(81 亿埃镑)。为了进行能力建设和人力资源开发，项目资金主要投人教育训练计划，这正是一般发展中国家支持经济长期发展所急需的。《埃及人文发展报告 2005》认为，各项投入的数据计算是经过调查和深思熟虑的，而且对计划成本的测算也是科学的，报告还剔除了项目及其受益对象的重复内容，各项计划资金分配等较为可靠。所有项目都经过一再选择，完全能满足埃及 2005—2015 年人文发展报告展望及新千年发展目标(MDG)计划要求，而且不脱离埃及社会发展现实。

关于减贫项目资金，总共包括四项内容，即减贫、基础教育、保健、社会保障。在最重要的减贫计划中。目前，埃及扩展社会安全网的计划(1.1)主要受限于项目的运作能力，这项能力与人员的培训、小额贷款和公共工程建设相关。直接受惠于该计划的埃及人包括了年满 65 岁、即无生活能力又没有养老金者，还包括残疾人，以及达到入学年龄的孤儿，实施扩展社会安全网的计划(1.1)，将保证这些孩子入学。该计划还将包括那些无收入的女户主，他们将享受到培训和小额贷款资助，遇有特殊困难而失业者，也将获得项目资助。这项计划的成功，很大程度上还取决于项目收益者的积极参与、决策主要依靠基层人员，还取决于也要向项目实施投资的地方当局的项目资金力度，通过建设相关硬件设施，志愿者参与对于提高效率也很重要。

计划非常重视儿童保障与福利问题。而全国捐赠计划(1.2)将直接使那些贫困家庭也包括儿童受益，因为项目所提供的不仅仅限于学费和作业簿费，还有对老师的奖励。埃及教育与信息部、El-Azhar、哥普特教会(The Coptic Church)、全国婴幼儿与母亲理事会(National Council for Childhood and Motherhood)及其他非政府组织都将参与进来。将发动全

表 2.16　埃及 2005—2015 年人文发展报告展望及新千年发展目标计划追加预算详解

计划名称、编号与内容			利益攸关方和受益方	预估成本	计划资金
1. 减贫	1.1	增加财政援助	收入低于贫困线 70%者、无工作能力者,约占总人口的 11.7%	98 亿埃镑(最低养老金提高到每月 100 埃镑)	304 亿埃镑
	1.2	实行赠券制度,报销学费,包括书作费、制服费、餐饮以及教师奖励	所有贫困学生成员及其家庭。通过非政府组织(NGO)将创造 10 万个妇女、社会工作者和非政府组织(NGO)成员的工作岗位	151 亿埃镑政府授权。总金额为 420 亿埃镑。剩余资金由私营部门、国际组织和非政府组织(NGO)提供	
	1.3	以相互义务和合约承诺为基础,参与计划的家庭不能低于贫困线,低于低保线	连续 3 年招募 35.5 万个家庭参加,对每个家庭连续支持两年。创造 150 万个社会工作岗位	52 亿埃镑(每年 17 亿埃镑)	
	1.4	发放出生证和身份证	有 850 万人 18 岁以下青年没有出生证,成年人没有身份证	2.55 亿埃镑/年(30 埃镑/每证、6.7 埃镑/每人)	
2. 基础教育	2.1	开发幼教,到 2015 年实现 60%学前儿童受教育	通过对教师的教育和强化,另有 30%受益,10 年内为女教师创造 10 万岗位	12 亿埃镑,包括教育部对非政府组织(NGO)认证	149 亿埃镑
	2.2	女童教育计划通过 GIS 电化教育设备实现	减少特定区域的性别歧视	在 2012 年以前投入 4.298 亿埃镑	
	2.3	达到每个学童有教具教室面积 15 m^2	每个班级人数达到 40 人。为新增 132 144 个教室的 70%提供配置	118 亿埃镑	

（续表）

计划名称、编号与内容			利益攸关方和受益方	预估成本	计划资金
2. 基础教育	2.4	为2005年以前10年内的旧校舍提供桌椅[1]	共为12 936个教室进行配套	9 060万埃镑（每个教室投资7 000埃镑）	149亿埃镑
	2.5	教具、活动器材、校图书馆和实验室配套	通过训练和公开教学推动教学开发	1.518亿埃镑/两年	
	2.6	儿童评价、学科知识、性格、态度和生活技能培训	涵盖技术训练、评估训练、英语培训、外校交流教学	2 000万埃镑	
	2.7	培训10万名教师，3.8万名校长，1.9万名督导，554名教学带头人	每年1万名受训者需要培训费1 500万埃镑	2.36亿埃镑（每位受训者需1 500埃镑）	
	2.8	开发成年人（15—40岁）扫盲课程与计划	非正规部门职工与童工（1 880万人）	两年内投入200万埃镑	扫盲49亿埃镑
	2.9	培训与督导埃及扫盲与成人教育局雇员	1 660万不识字者（两年内每年将有170万15—40岁成年人脱盲）	17亿埃镑（每年42.5万人脱盲，人均2 000埃镑/年）	
	2.10	降低无法正常入学的童工的文盲率	260万人（257 143人/年，700埃镑/人年）	18亿埃镑	
	2.11	动员和帮助家有一年级入学新生的家庭	6—10岁有辍学风险的孩子	640万埃镑，由中央和地方财政共同出资	
	2.12	两年期计划，帮助11—14岁儿童学完三年级课程	10—14岁辍学儿童（面向956 250名儿童一次性）。为教师在课余参与计划提供奖励	5 738万埃镑/轮（每个儿童600埃镑）	

（续表）

计划名称、编号与内容			利益攸关方和受益方	预估成本	计划资金
2. 基础教育	2.13	从其他地区招募教师到困难地区任教	调入本地教师 47 500 名（每位熟练教师 1 000 埃镑补贴）	57 亿埃镑，已包含在全国捐助计划（1.2）内	扫盲 49 亿埃镑
	2.14	提供 IT 俱乐部、专用计算机和识字培训。2005 年已成立通用服务基金以支持通讯服务，特别是针对农村和不发达地区	其中 4 亿埃镑，建设 4 000 个 IT 俱乐部，1.508 亿埃镑用于基本技能开发计划，培训 108 467 人，3.323 特别培训计划资金用于培训 22 155 人	8.41 亿埃镑	
	2.15	完成《全国技能标准》项目	包括 500 种职业（另外包括已经完成的 105 种已制定标准的职业）	3 年投人 6.375 亿埃镑，资金来自政府和国外捐助	职业教育 50 亿埃镑
	2.16	为 638 个培训中心提供设备，以符合颁证要求	由埃及高等人力资源开发理事会举办	五年投人 19 亿埃镑	
	2.17	运用现代技术培训开发干部		4.59 亿埃镑	
	2.18	职业认证档案干部培训	500 种职业。由军工产品部督办	5.1 亿埃镑（每职业 100 万埃镑）	
	2.19	开发 TOT 计划（建筑伐木与木工等）	两年内完成培训师资 408 名（4 902/名）	两年支出 200 万埃镑	
	2.20	调查可供受训者生产的私营企业产品	非政府组织（NGO）与私营部门签约实施	3 个月内一次性投人 190 万埃镑	
	2.21	前述职业一级资格培训	推动裁缝师与服装业联合	8.925 亿埃镑，由青年研究生计划出资	

（续表）

计划名称、编号与内容			利益攸关方和受益方	预估成本	计划资金
2. 基础教育	2.22	受训者购买缝纫机小额贷款	缝纫训练，由社会发展基金(SFD)完成	持续投入100万埃镑	职业教育50亿埃镑
	2.23	督导、质量监督与技术指导		持续投入20万埃镑	
	2.24	建议一个渴望获得技能者的支持基金	第一阶段由社会发展基金(SFD)进行动员	6.375亿埃镑(平均贷款期限3年)	
3. 保健	3.1	为未参加任何保险计划者提供健康保险	为剩余的50%人口创造23 000个岗位，其中50%为妇女	233亿埃镑	238亿埃镑
	3.2	在学费内提供双周保险计划	来自19 125所学校在校生（由6 375名医生负责，每3所学校1名医生）	5.1亿埃镑(每月每名医生667人)	
4. 社会保障	4.1	政府分担由雇主缴纳的新职工社会保险的一部分	投保职工约230万，政府替雇主缴纳11.9亿埃镑，职工缴纳12.3亿埃镑	87亿埃镑	87亿埃镑
8. 住房与区域开发	8.1	为200万个低收入家庭提供住房基础设施（占54%），共有370万套住房	在农村地区新建住房100万套，都市地区100万套	222亿埃镑，其中政府支出占27.3%	588亿埃镑
	8.2	200万套住房长期信贷		194亿埃镑政府信贷	

（续表）

计划名称、编号与内容			利益攸关方和受益方	预估成本	计划资金
8. 住房与区域开发	8.3	在人口稠密地区，围绕 El Salam 湖区建设核心新村，构筑实施北西奈开发项目框架，在每个新村建设农产品加工与销售公司	60 个新村 6 万个家庭（包括分支服务机构与住房）移民，政府提供 18 亿埃镑建设公共设施，个人支付 39 亿埃镑，15 亿埃镑提升旧村庄	72 亿埃镑（每户家庭耗资 12 万埃镑）	588 亿埃镑
	8.4	Siwa 地区综合开发，包括环保、本地区有机食品国际认可，工艺品生产，恢复 Shali 城市建筑，建设太阳能电厂	Siwa 地区居民用上电灯电器、Shali 地区居民获得旅游就业岗位，本地手工业和农业直接受益，解决上埃及地区的贫困与失业问题	Shali 地区及太阳能电厂投入 2 150 万埃镑（政府投资占 50%）	
	8.5	棚户区改造	重建 30 万套住房耗资 165 亿埃镑	财政资金 100 亿埃镑（5.5 万埃镑/套）	

注：表中各计划分别是：1.1 扩大社会安全网；1.2 全国捐赠计划；1.3 减贫契约；1.4 移动服务；2.1 幼教开发；2.2 女童教育（同教室）；2.3 小班教育；2.4 教室维护与桌椅；2.5 课程开发与教具配套；2.6 学生评价改革；2.7 在职培养；2.8、2.9、2.10 成年人识字；2.11、2.12、2.14 正规教育计划；2.13、2.15、2.16、2.17、2.18、2.19、2.20、2.21、2.22、2.23、2.24 职业培训；3.1、3.2、4.1 健康保险；8.1 基础设施；8.2 信贷；8.3 新村计划；8.4 试点计划；8.5 再开发计划。

资料来源：The Institute of National Planning，Egypt，*Egypt Human Development Report 2005：Choosing Our Future：Towards a New Social Contract*，United Nations Development Programme，and the Institute of National Planning，Egypt，2005，pp. 16—21.

社会进行广泛捐助，私营企业也将参与进来，其他参与者还包括国际组织、开发组织以及非政府组织。

减贫计划的第三项(1.3)是所谓“减贫契约计划”(The Poverty Contract Program)，一旦参与该项计划的减贫家庭顺利完成了合同内容，他们就将加入由全国和本地提供的信贷、就业和其他类型的有收入减贫计划，完成合同的关键推动力来自具有专业化、独立意识较强的干部。在52亿埃镑计划成本中，除了48亿埃镑用于计划本身，另有3.9亿埃镑适用于干部的培训、人头费、监督考核的费用。

全国捐助计划和发放出生证、身份证工作任务也很艰巨，项目费用的计算采用了人均国民成本(per capita costs)概念。

通过教育项目的投入，为解决埃及广泛存在的社会贫困奠定基础。关于展望中的教育类项目，早期教育开发项目(2.1)已经被证明是学前教育的必须内容，并已被证明对儿童后天的成就有重大影响。此类项目还证明，这种教育项目对于增加社会流动，打破贫困周期十分有效。项目中的教育资源，将主要向最为贫困和最缺乏资源的乡村倾斜。30%的学前儿童，经过相应的教育，即能符合基本的入学要求，这一计划将耗资12亿埃镑。预计在埃及2005—2015年人文发展报告展望及新千年发展目标(MDG)计划建设项目实施的10年中，将创造10万个女性就业岗位。旨在“降低班级人数”的小班计划(2.3)，实施后将改变目前埃及全国40%的中小学班级人数超过40人的负担过重问题，而且，现实中很多埃及的中小学班级人数竟超过了80人。中小学校中发生的另一个问题，是校舍及桌椅的老化，所以提出这一计划建议，有其合理意义。

埃及的人类健康社会保障项目，长期以来深受重视，取得很大成绩。埃及政府和全国民主党(National Democratic Party)尤其重视对贫困人口的健康服务，向他们提供多种医疗保障，如大病补贴(catastrophic payments)。当前，在埃及各地的健康保险机构(Health Insurance Organization，HIO)大力推动下，社会医疗保险制度(social health insurance system)已经把政府雇员、职工和在校生纳入进来。以2000年不变价计算，当前埃及国民人均最低健康成本为281埃镑。但是，仍有不少埃及人并没有享受到健康保险，根据相关统计，基本结构如下：(1)60—75岁无健康保险受益机会人口占3.6%，537 281人；(2)20—60岁无机会享受健康保险人口占25.8%，1 466 563人；(3)0—20岁无机会享受健康

保险人口占 70.4%，1 203 928 人。

有鉴于上述现实，埃及政府提出将实施针对性的健康保险计划，这将增加如下开支，其中，60—75 岁无健康保险受益机会人口人均费用 871.4 埃镑；20—60 岁无机会享受健康保险人口人均费用 477.1 埃镑；0—20 岁无机会享受健康保险人口人均费用 179.1 埃镑，加权后计算，人均健康成本支出达 281.6 埃镑。

针对非正规部门的社会保障制度建设也体现在计划之中。在《埃及人文发展报告 2005》展望及新千年发展目标（MDG）计划中，有关社会保障的项目建设，中小企业主要属于非正规就业部门，这类企业占到全埃及中小企业总量的 85%。据估计，非正规就业职工的月工资仅为 175 埃镑，按照该展望报告的最佳预测，实施人文计划后，将使非正规就业职工收入增加 7%（按真实 GDP 价格计算）。通过实施这项人文发展计划，政府将为职工缴纳 13.5%的社会保障基金，这部分资金只有雇主应纳资金部分的 50%（即 26%＋1%），而职工个人缴纳的部分，仍旧维持在基本工资的 14%。计划投入资金 87 亿埃镑，由政府分担由雇主缴纳的新职工社会保险的一部分费用，为 11.9 亿埃镑，投保职工约 230 万人，自行缴纳 12.3 亿埃镑（见表 2.16 中 4.1）。

计划对于住房政策也非常重视。关于住房和区域开发项目（8.1，8.2，8.5），埃及 2005—2015 年人文发展报告展望及新千年发展目标（MDG）计划主要考虑，到 2020 年埃及人口将新增 2 300 万人，所以新区、新城和社区建设必须加快，同时还要提高土地利用效率。所以政府必须增加这方面的贷款，贷款总额可能达到 200 万套住房信贷量的一半，购房者的首付比例为 10%（定金），其余的则由相关金融机构办理。埃及政府在计划中，还对棚户区的改造下了较大力气，改造后的棚户区将建设高层建筑，以满足住户的拆迁需求。

第三章　埃及的养老保险制度

本章主要论述埃及的老年、残障与遗属保险，亦即养老保险制度。①埃及养老保险属于“部分资助的待遇确定型福利制度”(partially-funded defined-benefit system)，未来埃及养老保险制度的发展方向，是“以限定缴纳为基础的全额资助养老保险制度”(fully-funded and defined contributive pension system)。

一、老年、残障与遗属保险的法律框架

当代埃及社会保障制度(social security)属于一般社会保险计划(social insurance)的主要内容。埃及在1950年就制定了有关社会援助(social assistance)的相关社会保障法律，随后在1955年又出台了公积金与保险基金制度(provident and insurance fund)。现行法律包括了1975年针对公务员(civil servants)、公共部门雇员以及私营部门雇员的社会保障制度，1976年又制定了针对雇主的相关规定，1978年还对移民工(migrant workers)的社会保障待遇加以规定，并于1980年出台新的法律，扩大了社会援助计划的覆盖范围。

(一) 埃及养老保险政策的基本内容

埃及社会保障制度的内容主要包括“老年、残障与遗属保险”(Old

---

① Social Security Administration, Office of Retirement and Disability Policy, Office of Research, Evaluation, and Statistics, *Social Security Programs Throughout the World*: *Africa*, *2009*, SSA Publication No.13-11803, Washington, DC, August 2009, pp. 75—82.

Age, Disability, and Survivors)、“疾病与死亡保险”(Sickness and Maternity)、“工伤保险”(Work Injury)、“失业保险”(Unemployment)等几方面的规定。

表 3.1 埃及养老金待遇制度与其他西亚北非国家或地区的比较

国别或地区	基金数量①	公私养老金一体化	公共部门合同工	军人	国企职工	自谋职业与其他人员	养老金计划数量
埃 及	**3**	**否**	**私营部门**	**自有基金**	**私营部门**	**私营部门**(三种计划)②	**6**
阿尔及利亚	2	是⑥	通用	通用②	通用	个人基金	4
巴 林	2	否	公共部门	公共部门②	公共部门	不含	3
吉布提	3	否	私营部门	个人基金	私营部门	不含	3
伊 朗	3	否	公共部门	个人基金	私营部门	通用②	4
伊拉克	2	否	公共部门	公共部门②	公共部门	不含	3
约旦③	2	是	通用	通用	通用	不含	3
黎巴嫩	2	否	公共部门	公共部门②	公共部门	不含	3
利比亚	1	是⑥	通用	通用②	通用	通用②	3
摩洛哥	3	否	个人基金	公共部门②	个人基金	不含	4
突尼斯	2	否	公共部门	公共部门②	公共或私营	私营部门	6(三种计划)②
加沙与西岸	2	否	不含	不含	不含④	私营部门	2
也 门	4	否	公共部门	个人基金⑤	公共部门⑤	私营部门	4
总 计	31						44

注:①养老金计划的管理制度,不包括公司部门中的职业基金(occupational funds),但是包括军队和公安力量的养老金。②基金内的参保人员另有特别计划。③公务员和军人计划不再接受新人。④另已制定新规。⑤另有两份独立基金及军人基金和公安基金。⑥开始实行新的特别规定。

资料来源:David A. Robalino, Edward Whitehouse, Anca N. Mataoanu, Alberto R. Musalem, Elisabeth Sherwood, Oleksiy Sluchynsky, *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*, The World Bank, Washington, D.C., 2005, p.50.

目前,在西亚北非的阿拉伯国家中,埃及的养老金计划总数属于较多的,但是公私养老金计划分属于不同的部门管理,制度差异很大,这种现象有时称为“碎片化”,其中,埃及政府部门正式雇员和军警人员有很好的

社会保障福利,其他职工则享受不到较好的养老保障。埃及的情况在本地区颇有一些代表性(参见表 3.1)。

(二) 老年、残障与遗属保险的政策范围

埃及老年、残障与遗属保险制度规定,所有年满 18 岁以上的受雇人员,都需加入这项保险计划,并享受保险待遇。同时,对于政府部门雇员,只要年满 16 岁就必须参加老年、残障与遗属保险。对于那些自谋职业人员、雇主、民工、农业短工和临时工、工匠、小地主和小业主以及家庭佣工,另有相关制度规定(参见表 3.2)。

埃及政府根据《1975 年第 79 号法》、《1976 年第 108 号法》、《1978 年第 50 号法》"海外埃及人计划"、《1980 年第 122 号法》"临时就业部门/综合计划",规定了政府养老金计划、公有企业养老金计划、私营企业养老金计划、自谋职业计划、埃及海外劳工计划、临时工部门/综合计划等数个针对本国职工的养老保障计划。目前,埃及政府对于政府养老金、公有企业养老金、私营企业养老金这三种养老保险计划的规定较为明晰。除政府养老金、公有企业养老金、私营企业养老金规定,男女职工均为 60 岁退休,并开始领取养老金外,参加埃及自谋职业计划、埃及海外劳工计划、临时工部门/综合计划养老金的职工,均需满足 65 岁的退休要求。萨达特养老金仅对符合相应条件的 65 岁以上贫困老人发放。而无论是何种养老保险计划,政策均规定了 10 年的归属期(vesting period)。①一般而言,

---

① Vesting 一词意思是与雇主向雇员股票期权计划(employee stock option plan)缴款,或者向雇员的 401(k)式、年金计划、养老金计划缴费有关的词汇。所谓归属权(a vested right)是一种绝对权利,当退休计划完全归属时,则雇员对于账户中的所有金额拥有完全的权利。这是一种基本的、理所应当的权利,应当累计,并不得剥夺。比方说养老金即为退休职工不可剥夺的权利。在美国,职工对于养老金计划成立时,即拥有自己工资延迟缴纳的全部归属权利。对于雇主应缴纳部分,在《雇员退休收入保障法》(The Employee Retirement Income Security Act, ERISA)的限制下,对于雇员获得个人缴纳的全部归属权,雇主只有很少选择。其中一种是所谓"直接归属"(cliff vesting),比如雇主可以对雇员说,你必须为公司工作 3 年才能获得公司缴纳的养老金。另一种称作"渐进归属"(graduated vesting),雇主也可以对雇员说,雇员每年只能得到雇主缴纳全部养老金资金部分的 20%,工作满 5 年才能得到全部。有了这样的选择方案,雇主就能利用养老金作为激励,促使雇员多为企业工作几年。从理论上说,这种归属期的规定,也促使雇主大胆缴费,同时养老金也缴给了应得之职工。参见 Vesting, http://en.wikipedia.org/wiki/Vesting#Retirement_plans, 2011-05-05。

表 3.2　埃及各类养老金计划的主要内容比较

主要内容	政府养老金、公有企业养老金、私营企业养老金	自谋职业计划	埃及海外劳工计划	临时工部门/综合计划
年龄资格	男女职工均为 60 岁	男女职工均为 65 岁	男女 60 岁	男女 65 岁
归属期	10 年	10 年	10 年	10 年
提前退休规定	无论何时开始缴费，缴费均需满 20 年，同时满足以下法则：如果 45 岁以前开始申领养老金，金额减少 15%发放；在 45—50 岁申领养老金，减发 10%金额；在 50—55 岁开始领养老金，减发 5%金额；在 60 岁以前退休，各种养老金按照到达正常退休年龄尚不足年数，每年减发 5%	均需缴满 20 年	不详	缴费满 35 年
延迟退休规定	缴费满 36 年的职工，或者归属期超过退休工龄者，可以申领最高等级养老金者，退休时，可以按照其最终的基本年薪，每超过一年，即可多领一年 15%的一次性补偿	—	不详	—
不符申领条件规定	缴费个人在达不到退休年龄的情况下，按照缴费年数，以及最后两年平均月工资，领取 15%的一次性清算补偿	不详	不详	不详
社会保障交费水平	雇主交费：按照基本工资和其他工资，均为 15%；职工缴费：基本工资和其他工资均缴纳 10%；政府缴费 1%	由职工按照基本工资的 15%缴纳	总工资的 22.5%，职工缴纳	职工每月缴 3 埃镑
养老金福利应计比率	2.2%(在武装部队服役满一定年限后为 2.77%)，另有 25%的基本养老金奖励，最低每月 20 埃镑，最多 35 埃镑	2.22%	2.22%	80 埃镑/月

（续表）

主要内容	政府养老金、公有企业养老金、私营企业养老金	自谋职业计划	埃及海外劳工计划	临时工部门/综合计划
收入措施	按照职工收入的基本工资部分 8 000 埃镑和其他工资 6 000 埃镑分别缴纳，养老金福利则按照退休前最后两年的基本工资的平均工资申领，不进行指数化计算；除了公务员，上述最后两年平均工资不得高于此两年之前五年的平均工资；对于其他工资，以终生职业其他报酬为依据，按照每年平均缴费的其他工资部分，增加 2% 养老金；调整后标准为 6 000 埃镑	按照 23 级收入制度，计算缴费和领取养老金的工资，所有收入均纳入计算范围，重新估值政策不详	不详	全部报酬
缴费工资封顶值	8 100（基本工资）＋6 000（其他工资）＝14 100 埃镑/年	不详	不详	8 乘以月平均工资
最大替代率或最高养老金	80%，但是如果低于 70 埃镑，则按照参考工资的 100% 计算，最高 900 埃镑	不详	不详	—
养老金指数化	特设	不详	不详	特设
最低养老金	公务员每月 105 埃镑，其他退休职工 45 埃镑，缴费满 20 年者，最低替代率定为 50%	不详	不详	80 埃镑/月，萨达特养老金 65 埃镑/月
最高养老金			不详	—
全国最低工资规定	平均工资的 60%			—
全国平均工资规定	每年 8 000 埃镑		平均工资的 60%	

资料来源：根据 David A. Robalino，Edward Whitehouse，Anca N. Mataoanu，Alberto R. Musalem，Elisabeth Sherwood，Oleksiy Sluchynsky，*Pensions in the Middle East and North Africa：Time for Change*，The World Bank，2005，根据 Table C. 5、Table C. 6，第 198—199 页整理。

埃及的养老金发放需满足缴费 20 年以上的标准，临时工部门/综合养老金计划则规定，职工如领取养老金则缴费需满 35 年，政府养老金、公有企业养老金、私营企业养老金规定的缴费标准是：对于企业雇主交费，按照基本工资和其他工资分别缴纳，均为 15%；职工缴费，分别按照基本工资和其他工资两项，均缴纳 10%；政府补贴 1%。缴费工资封顶值为 14 100 埃镑/年，其中职工基本工资收入部分为 8 000 埃镑，其他工资为 6 000 埃镑，分别缴纳。养老金福利应计比率规定为 2.2%，其中参保人员如果在武装部队服役满一定年限，则养老金福利应计比率提高为 2.77%。还规定，另有 25%的基本养老金奖励，最低每月 20 埃镑，最多 35 埃镑。

对于养老金的领取，缴费满 36 年的职工，或者归属期超过退休工龄者，可以申领最高等级养老金者。职工在退休时，可以按照其最终的基本年薪，每超过一年，即可多领每年 15%的一次性补偿。缴费个人在达不到退休年龄的情况下，按照缴费年数以及最后两年平均月工资，领取 15%的一次性清算补偿。但是，如果 45 岁以前开始申领养老金，养老金的金额减少 15%发放。在 45—50 岁申领养老金，减发 10%金额；在 50—55 岁开始领养老金，减发 5%金额。如果职工在 60 岁以前退休，领取各种养老金时，按照到达正常退休年龄尚不足年数，每年减发 5%。养老金福利则按照退休前最后两年的基本工资的平均值申领，养老金不进行指数化计算。除了公务员，上述最后两年平均工资不得高于此两年之前 5 年的平均工资。对于其他工资部分，以职工的终生职业获得的其他报酬为依据，按照每年平均缴费的其他工资部分，增加 2%养老金。以上规定可参见表 3.2。

（三）老年、残障与遗属保险的缴费政策

埃及现行的养老保险基本法律是《1975 年第 79 号法》，该法对于老年残障与丧葬保险、健康、生育保险以及工伤保险都有所规定。从每月缴纳的费用总金额上看，按照职工基本工资的 41%和其他工资收入的 25%进入社保账户。在养老保险账户中，缴纳的养老金总数包含了职工 31%的基本工资和 25%的其他工资，这笔资金属于职工的老年残障与丧葬保险，其中雇主缴纳占基本工资的 17 个百分点，职工缴纳为基本工资的 13

个百分点，基本缴费率为月收入的 10%，另需缴纳基本收入的 3%，用于日后领取一次性福利(lump-sum benefits)。对于职工的其他工资部分，职工本人缴纳其中的 10%，雇主配套 15%。埃及社保部门则为职工配套缴纳职工基本工资的 1%。职工同时还需要参加健康、生育保险，为此本人需缴纳 1%的基本工资，雇主另外为其配套缴纳 4%的基本工资，两项合计为职工 5%的基本工资。工伤保险需要雇主为职工缴纳，缴费率为职工的 3%的基本工资(参见表 3.3)。

表 3.3　埃及社会保险缴纳比率的不同规定

法　律	缴费方		老年残障与丧葬(%)	健康、生育(%)	工伤(%)	缴费小计	
						基本工资(%)	其他工资(%)
1975 年第 79 号	雇员	基本工资	13	1		14	10
		其他工资	10				
	雇主	基本工资	17	4	3	26②	
		其他工资	15				15
	政府	基本工资	1①			1	
	总计	基本工资	31	5	3	41	25
		其他工资	25				
1976 年第 108 号	雇主与自谋职业者					15%的养老金选定缴纳工资	
1978 年第 50 号	海外埃及人					22.5%的养老金选定缴纳工资	
1980 年第 112 号	被保险者					每月 1 埃镑	

注：①政府还要弥补任何由于埃及全国社会保险局支付养老金后产生的赤字。②该项目还包括 2%的基本工资，由政府对失业福利金征收，用于因类似工厂毁坏之类原因导致的职工"短暂或强制失业者"。

资料来源：The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005, p. 79.

按照埃及财政部相关规定，所谓基本工资收入为每月 775 埃镑以下者。其他收入(variable earnings)指的是超过 775 埃镑以上，加上不同形式的补偿，这就包括了红利、奖金、佣金以及利润分成等收入项目。纳入埃及社保基金缴纳范围计算的最低月收入，等于公务员工资水平的下限。2008 年 7 月，埃及的公务员工资收入水平的下限为 108.5 埃镑，月缴纳计算的工资上限为 1 400 埃镑。

对于自谋职业者，根据埃及固定收入的分级标准，从 100 埃镑到 1 000 埃镑不等，需按月收入的 15%交纳养老金规费。

对于雇主，一次性福利申领者，须按照工资单的 15%，并加上工资单基本收入的 2%进行交纳。雇主缴纳的其他费用，与前述一般的被保险者规定基本相同。

埃及政府还按照月工资总额的 1%，提增社会保险基金，同时弥补任何由此发生的财政赤字。以上规定均可参见表 3.3。

(四) 老年、残障与遗属保险的投保资格条件

埃及社会保障制度规定，每月仅领到基本工资的职工，在投保养老保险时，退休后符合领取基本养老金资格；而每月除了领到基本工资，还能够领到相应其他工资的参保职工，则在退休后，符合申领基本养老金和其他养老金(variable pension)的资格。

埃及政府对于包含基本工资和其他工资的老年养老金、提早养老金、老年福利、额外缴纳期的特别补充养老金、老年结算、一次性福利、包含基本工资和其他工资的残障养老金、连续陪护津贴、残障结算、包含基本工资和其他工资的遗属养老金、遗属结算、死亡金、丧葬金等养老金项目，也都进行了详细规定(参见表 3.4)。[1]

[1] Markus Loewe, *Social Security in Egypt: An Analysis And Agenda For Policy Reform*, Working Paper 2024, http://74.50.50.63/cairo/wp-content/uploads/2010/04/social-security-in-Egypt_loewe_2000.pdf, 2011-06-15.

表 3.4 埃及公共社会福利计划的缴费与待遇(1997 年)

	缴费规定			福利金规定			
	占工作人口的(%)	实际覆盖(%)	缴费费率(%)	养老金	工伤	健康	失业
国家管理永久雇员	23	100	35(b)/30(v)	有	有	有	—
公共部门永久雇员	8	100	36(b)/31(v)	有	有	有	有
私营企业永久雇员	28	42	40(b)/35(v)	有	有	个别	有
雇主与自谋职业者	10	69	15	有	—	—	—
海外埃及人	1	18	22.5	有	—	—	—
临时工	35	13	每月 1 埃镑	有	—	—	—
总计	102	53		53%	40	37%①	16

注:①包括私营健康保险 42%,家属不包括。b = 基本工资;v = 其他工资。

资料来源:Markus Loewe, *Social Security in Egypt: An Analysis And Agenda For Policy Reform*, Working Paper 2024, http://74.50.50.63/cairo/wp-content/uploads/2010/04/social-security-in-Egypt_loewe_2000.pdf, 2011-06-15.

关于职工正常退休政策,对于包含基本工资和其他工资的老年养老金申领条件,需要年满 60 岁,并已经缴纳了 120 个月保险费。申领提早养老金者,则要求参保职工需要缴纳社会保险费 240 个月,即可在任何年龄段申领。老年福利(old-age benefit)也称为一次性退休金(a lump sum),任何有资格申领养老金的退休职工,都能领到这笔退休金。对超期缴纳社会保险的退休职工,国家还将给予特别补充养老金(special supplement),这笔养老金主要针对缴纳社会保险费满 36 年者。同时,对于任何参保并领取养老金的退休职工,还将支付所谓特别增值和按照一般利率水平支付的津贴(a special increment and flat-rate allowance)。在埃及养老金制度中,还有一项关于退休领用的规定,即发放老年结算金(old-age settlement),这项规定主要是针对四类特定人群:第一类是那些年满 60 岁,不符合领取老年养老金者;第二类是那些任何年龄的向国外

移民者;第三类是那些被判处 10 年以上徒刑者;第四类是年满 51 岁及以上的女职工,而不符养老金申领条件者,无论是已经结婚、离婚或者丧偶。有关一次性福利费的发放政策规定,那些符合申领老年结算金的参保职工,在退休时,将给予一次性额外退休金。

针对参加养老保险计划的残障退休职工,在职工退休时,埃及社会保障基金政策给予他们发放基本养老金和其他养老金。残障职工领取残障养老金的条件是,参保职工必须通过相关机构的评估,确认已经全部或者部分残障,或者永久性残废而无法取得有报酬性的工作,年龄应未满 60 岁,缴费记录应当满足 3 个月连续缴费;或者,虽然职工未能连续 3 个月缴费,但缴纳保险费时间满 6 个月,且职工发生残障事故时,处于缴费期内,或者是在解除就业合同后的一年内;如果职工是在解除就业合同后的一年后发生的致残事故,则要求职工本人交纳社会保险的时间应当满 10 年。如果参保职工符合领用残障养老金、残障福利金(disability Benefit)、补充福利金(supplementary benefit)等政策,职工还将得到特别增值金和按照普通利率支付的津贴。对于持续陪护津贴(constant-attendance allowance)发放规定,如果参保职工的生活起居等日常活动需要连续的陪护,则能够领到这笔津贴。对于残障职工的退休福利,还有一项残障结算金(disability settlement),这笔资金主要针对那些经过有关部门认定,不符合申领残障养老金者发放。除了以上残障福利,参保职工的残障福利待遇还包括,一旦参保职工符合残障结算金领用资格,还会另外得到一笔一次性资金和补充福利(a lump-sum benefit and supplementary benefit)。

对于职工的遗属,埃及养老保险政策规定,对于基本遗属养老金和其他遗属养老金[survivor pension(base and variable)]的领用,如果已故职工缴费满足连续 3 个月或总共缴费满 6 个月,就符合领取养老金的规定;或者缴费满足超过 10 年以上,解除就业合同超过 1 年以上,而且参保人尚未达到退休年龄者,可以申领遗属养老金。而符合领用遗属养老金者,将另外给予遗属福利、补充福利、特别增值和按照基本利率支付的津贴。关于遗属清算金(survivor settlement),这项福利主要针对那些不够申领遗属养老金资格的职工遗属发放,并向有资格的遗属及其合法继承人发放。那些符合领取遗属结算金的参保人的遗属,最后还将得到一笔一次性福利金和补充福利金。

另外，埃及社会保障制度规定，针对参保职工亡故，还发放死亡补助金和丧礼津贴。死亡补助金(death grant)是对已经死亡的参保职工的未亡配偶以及符合申领资格的子女发放的补助。丧礼津贴(funeral grant)也是向死亡的参保职工的未亡配偶和有资格子女发放、用于举办丧礼的费用。从遗属福利的资格认定上面看，有资格申领遗属福利者，是受抚养的寡妇，或者受抚养的残疾鳏夫；遗属的未成年儿子以及年龄未满 21 岁的遗属兄弟(如果其身份是学生，年龄则应以不超过 26 岁为标准，不论他是否残疾)；遗属中未婚的女儿与遗属姊妹；遗属中被赡养的父母；对于遗属中没有其他任何经济来源、离婚的前配偶，在申领遗属福利时，必须满足是和已故职工结婚、且满 20 年婚龄者。

二、埃及退休职工的老年福利政策

埃及退休职工的老年福利包括老年基本养老金(base old-age pension)、其他老年养老金(variable old-age pension)和老年福利结算金(old-age settlement)三部分。

(一) 退休职工老年基本养老金的规定

埃及老年基本养老金的发放政策规定，退休福利按照职工每年可核查基本收入(reference base earnings)进行缴费的总金额的 1/45 支付，最高支付 36 年。对于艰苦岗位的退休职工养老金，则按照 1/40 支付，危险岗位退休职工养老金按照 1/36 支付。职工每年可核查基本收入等于以往两年的平均每月基本收入，或等于两年之前的 5 年内的每月平均基本收入乘以 1.4 的系数，选两者中较低者。按照 2008 年 7 月的埃及工资标准，基本月收入为最高 775 埃镑。

但是，如果退休职工提前申领养老金(early pension)，则政策规定了相应的扣减金额：(1)不足 45 岁开始领养老金，扣减 15%；(2)年满 45—49 岁开始领用养老金者，扣减 10%；(3)年满 50—54 岁开始领用养老金者，扣减 5%。(4)年满 55 岁以上者，领用养老金，按照全额发放。

退休职工老年福利的发放政策规定，按照职工的收入情况，每缴纳一

年养老金，则届时发放一个月的基本收入。职工的基本收入按照 2008 年 7 月标准为 775 埃镑。

除了上述养老金领用规定，埃及政府还规定了以下三项其他政策：

第一，对于额外缴费期内的特别补充养老金（special supplement for additional contribution periods）的发放措施，发放这笔福利主要是针对那些缴费时间超过 36 年以上的退休职工的，对于缴纳养老保险超过 36 年以上的缴费职工，在退休时，按照可核查基本收入，发放总金额等于 15%的一次性补偿；对于 36 年缴费期内的应发养老金，增发 9%。

第二，对于特别增值部分（special increment），埃及养老金制度规定，最高可对基本养老金增发 25%，不超过 35 埃镑，但不得低于 20 埃镑；对于在 50 岁以前申请提前退休的人员，不再发放特别增值金。

第三，基本利率津贴，按照每月 10 埃镑标准发放。

（二）退休职工老年其他养老金的规定

其他老年养老金的发放政策与基本老年养老金的发放相同。即每年按照可核查基本收入缴费总金额的 1/45 支付，最高支付 36 年。对于艰苦岗位退休职工，其他养老金部分按照 1/40 支付，危险岗位的退休职工的其他退休养老金按照 1/36 支付。职工的可核查其他收入，等于缴费期内的每月平均其他收入，加上每个完整缴费年份的 2%，最高不超过 500 埃镑。按照 2008 年 7 月的埃及工资标准，其他月收入为超过 775 埃镑以上的工资，加上各种形式的其他补贴，包括红利、奖金、佣金和利润分成等项目。

对于提前申领其他老年养老金者，埃及退休养老金政策规定，不足退休年龄而申领养老金时，每年减少 5%金额发放。

关于发放养老金的最低与最高标准，埃及社会保障法也作出了相应限制性规定，包括基本养老金和其他养老金两项养老金在内的养老金发放总金额，等于每月基本收入和其他收入之和的 50%，加上过去两年的收入（政策要求职工缴费起码满 20 年）。包括基本养老金和其他养老金的全部养老金最高金额，等于平均月总收入的 70%，或者每月 840 埃镑，但按照两者之中较低者计算。

（三）退休职工老年结算金政策

根据埃及退休职工老年结算金的发放政策规定，按照职工的全部可核查基本收入和其他收入之和，乘以 12 个月的 15%，然后按年数发放。另有 9%的资金为针对缴费期内的增发金额。退休职工可核查基本收入等于以往两年平均每月的基本收入，或等于两年之前的 5 年内每月平均基本收入乘以 1.4 的系数，但选两者中较低者计算。按照 2008 年 7 月的埃及工资标准，基本月收入为最高 775 埃镑。职工可核查其他收入等于缴费期内的平均每月其他收入，加上每个完整缴费年份的 2%，最高不超过 500 埃镑。按照 2008 年 7 月的埃及工资标准，职工其他月收入为超过 775 埃镑以上的工资，加上各种形式的其他补贴，包括红利、奖金、佣金和利润分成等项目。

对于退休职工老年结算金中的一次性发放政策，规定按照缴费年数，每年多发一个月的基本收入养老金。退休职工的基本收入，按照 2008 年 7 月的政策为 775 埃镑。

三、退休职工永久性残障福利政策

埃及社会保障制度对于退休职工的永久性残障福利（permanent disability benefits）也作出了相关严格规定，其中包括基本残障养老金（base disability pension）、其他残障养老金（variable disability pension）以及残障结算金（disability settlement）。

（一）退休职工基本残障养老金规定

退休职工基本残障养老金的发放，每年根据职工的可核查基本收入缴费总金额的 1/45 支付，最高支付 36 年。对于艰苦岗位的退休职工，按照 1/40 支付，危险岗位的退休职工按照 1/36 支付。可核查基本收入等于上年的平均每月基本收入，按照埃及 2008 年 7 月的工资标准，基本月收入为最高 775 埃镑。

埃及残障福利金发放政策还规定，按照职工的缴费年数，每年多发一

个月的残障福利金。这笔福利金的最低标准为10个月的基本月收入，按照埃及2008年7月的工资标准，基本月收入为最高775埃镑。

有关残障福利金政策，另有补充福利、特别增值和一般利率津贴和长期看护津贴四种。残障福利中的补充福利(supplementary benefit)，其金额等于12个月乘以用于计算残障养老金的基本月收入，再乘以年龄系数。对于身体部分残障的退休职工，残障福利金的发放标准减少50%。退休金政策中的特别增值(special increment)规定为，按照基本养老金的25%发放，最高35埃镑，最低不低于20埃镑。而一般利率津贴(flat-rate allowance)的标准，按照每月10埃镑执行，长期看护津贴(constant-attendance allowance)按照养老金的20%计发。

(二) 退休职工其他残障养老金规定

退休职工其他残障养老金的发放，按照退休职工每年可核查其他收入(variable disability pension)缴费总金额的1/45支付，最高支付36年。对于艰苦岗位退休职工，按照1/40支付，危险岗位退休职工按照1/36支付。退休职工的可核查其他收入，等于缴费期内平均每月其他收入，加上每个完整缴费年份的2%，最高不超过500埃镑。按照埃及2008年7月的工资标准，职工其他月收入为超过775埃镑以上的工资部分，加上各种形式的其他补贴，包括红利、奖金、佣金和利润分成等项目。

关于退休职工其他残障养老金的上下限规定，其他残障养老金下限为过去的两年中职工每月全部养老金(包括基本养老金和其他养老金)的65%(缴费最低年限为20年)，或者每月发放100埃镑，取两者中较高者。退休职工最高残障养老金(包括基本残障养老金和其他残障养老金)为每月总收入(基本收入加上其他收入)的80%，或每月按照920埃镑发放，两者中取其较低者。

另有退休职工补充残障福利和长期看护津贴的规定。关于职工的补充残障福利(supplementary benefit)，金额等于12个月乘以计算残障养老金的退休职工可核查其他月收入，再乘以年龄系数。对于退休职工身体部分残障者，补充残障福利的发放标准为50%。长期看护津贴(constant-attendance allowance)则按照养老金的20%计发。

（三）退休职工残障结算规定

退休职工的永久性残障福利结算(disability settlement)政策规定，除了对职工发放基本残障养老金和其他残障养老金，另有残障结算金。按照退休职工的缴费年数，最高按照退休职工每月全部可核查基本收入和其他收入之和，乘以 12 个月的 15%计发。可核查基本收入等于以往两年的每月平均基本收入，或等于两年之前的 5 年内平均每月基本收入乘以 1.4 的系数，计算时选两者中较低者。按照埃及 2008 年 7 月的工资标准，职工基本月收入为最高 775 埃镑。退休职工可核查其他收入等于缴费期内平均每月其他收入，加上每个完整缴费年份的 2%，最高不超过 500 埃镑。按照埃及 2008 年 7 月的工资标准，退休职工其他月收入为超过 775 埃镑以上的工资部分，加上各种形式的其他补贴，包括红利、奖金、佣金和利润分成等项目。

除了发放退休职工的永久性残障福利结算，另有一次性残障结算福利(lump-sum benefit)和补充残障福利金(supplementary benefit)发放的规定。其中一次性残障结算福利，按照受益人的缴费年数，每年按照基本收入多发一个月。最低等于 10 个月的基本收入，埃及 2008 年 7 月的基本收入计算标准为 775 埃镑。关于补充残障结算福利(supplementary benefit)，金额等于 12 个月乘以计算退休职工残障养老金的可核查基本收入与其他月收入之和，再乘以年龄系数。对于身体部分残障的退休职工，补充残障福利的发放标准为 50%。

四、退休职工遗属福利政策

埃及退休职工老年保险的遗属福利亦有遗属基本养老金(base survivor pension)、遗属其他养老金(variable survivor pension)、遗属结算金(survivor settlement)方面的规定，另有死亡补助金(death grant)和丧礼津贴(funeral grant)规定。

（一）退休职工遗属基本养老金规定

埃及退休职工遗属基本养老金(base survivor pension)的发放，根据

退休职工每年可核查基本收入（base disability pension），按照缴费总金额的 1/45 支付，最高支付年限为 36 年。对于艰苦岗位退休的职工遗属，按照 1/40 支付，危险岗位退休职工遗属按照 1/36 支付。可核查基本收入等于上年度退休职工平均每月基本月收入，根据 2008 年 7 月的埃及收入标准，可核查基本收入为 775 埃镑。除了退休职工的基本遗属养老金，其他的退休职工遗属福利政策还包括遗属福利、补充遗属福利、特别增值费规定和发放一般利率津贴。

其中退休职工的遗属福利（survivor benefit）按照缴费年数，每年增发一个月的收入，这笔福利金金额最低等于 10 个月的基本收入。根据 2008 年 7 月的标准，职工基本收入为每月最高 775 埃镑。退休职工遗属补充福利（supplementary benefit）等于用来计算遗属养老金的可核查基本收入的 12 倍，然后乘以年龄系数。特别增值费（special increment）按照养老金的 25％计发，最高不超过 35 埃镑，最低为 20 埃镑。一般利率津贴的发放标准为 10 埃镑。

（二）退休职工遗属其他福利规定

埃及退休职工遗属其他福利的发放，根据退休职工的每年可核查其他收入（reference variable earnings）的总金额，按照 1/45 支付，对于艰苦岗位退休职工的遗属，按照 1/40 支付，危险岗位退休职工遗属，按照 1/36 支付。退休职工可核查其他收入等于缴费期内的平均每月其他收入，加上每个完整缴费年份的 2％，最高不超过 500 埃镑。按照 2008 年 7 月的埃及工资标准，职工其他月收入为超过 775 埃镑以上的工资收入，加上各种形式的其他补贴，包括红利、奖金、佣金和利润分成等项目。

关于退休职工的其他遗属福利的上下限规定，其他遗属福利下限为以往两年中每月全部养老金（包括基本养老金和其他养老金）的 65％（缴费最低年限为 20 年），或者每月发放 100 埃镑，取两者中较高者。最高遗属养老金（包括基本遗属养老金和其他遗属养老金）为每月总收入（基本收入加上其他收入）的 80％，或每月按照 920 埃镑发放，两者中取其较低者。

另有退休职工补充残障福利金（supplementary benefit）和一次性残障结算福利（lump-sum benefit）的发放规定。其中补充遗属福利金额，等

于12乘以计算遗属养老金的可核查其他月收入，再乘以年龄系数。

（三）退休职工遗属结算金

根据退休职工的缴费年数，最高按照每月全部可核查基本收入和其他收入之和，乘以12个月的15%计发。退休职工可核查基本收入等于以往两年的平均每月基本收入，或等于两年之前的5年内每月平均基本收入乘以1.4的系数，选两者中较低者发放。按照2008年7月埃及的工资标准，职工基本月收入最高为775埃镑。职工可核查其他收入等于缴费期内的平均每月其他收入，加上每个完整缴费年份的2%，最高不超过500埃镑。按照2008年7月埃及的工资标准，其他月收入为超过775埃镑以上的工资，加上各种形式的其他补贴，包括红利、奖金、佣金和利润分成等项目。

按照埃及社会保障政策，还将给予退休职工遗属一次性遗属福利结算费(lump-sum benefit)，其金额等于退休职工一个月的基本收入，其发放标准按照缴费年数计算。这项福利最低为10个月的基本收入。

针对退休职工遗属的结算福利，还有最后一项补充结算金(supplementary benefit)，补充结算金金额等于12个月乘以计算退休职工残障养老金的可核查基本收入与每月其他收入之和，再乘以年龄系数。

（四）退休职工死亡补助金与丧礼津贴规定

退休职工死亡补助金(death grant)等于参保职工3个月养老金的总数，包括基本养老金和其他养老金。

丧礼津贴(funeral grant)等于参保职工2个月养老金的总数，包括基本养老金和其他养老金。最低为200埃镑。

五、埃及军队社会保障制度

埃及的地缘政治地位非常重要。埃及地跨亚、非两洲，大部分地区位于非洲北部，北濒地中海，东临红海，北与巴勒斯坦和以色列接壤，南与苏

丹交界，西与利比亚为邻，地处亚、非、欧三洲交通要冲。埃及所处地理位置极其重要，又身处阿以冲突最前端，长期与宿敌以色列处于战争状态，加之三次中东战争失利的惨痛教训，使埃及人民和政府认识到，为了捍卫“真主赐予的土地和财富”，必须把军队和国防建设摆在国家建设与发展的首要位置。军官退役保障制度作为军队现代化建设的重要内容之一，尤其受到埃军高度重视。

（一）埃及的武装力量与领导体制

埃及军队在西亚北非地区是一支比较强大的军事力量。埃及军队由正规军和预备役部队构成，现役武装部队总兵力 45 万人左右，其前身是英国殖民当局建立的一支维持治安的军事力量。在埃及通常 18—30 岁男性需应征服兵役 12—36 月，退役后还要继续服 9 年的预备役，全国 15—49 岁符合征兵条件人数约有 19 895 400 人，占全世界第 16 位，按照体检条件修订后，兵员潜力人数为 13 148 944 人，占第 14 位(2004 年)。埃及武装力量的总人数在世界上位居第六位，每千人武装力量人数 5. 8 人(2000 年)，武装力量人数为全部劳动力的 3. 49%，占世界第 15 位(2005 年)，军事开支为国内生产总值为 2. 8%，位居全世界第 31 位(2004 年)，军事开支占中央政府支出的 12. 54%，位居全世界第 21 位(2002 年)(参见表 3. 5)。

埃及宪法规定，共和国总统是国家元首兼武装部队最高统帅。最高决策机构为国家委员会，主席由总统兼任。总统下设武装部队总司令，由国防部长兼任。埃及军队名义上是由总统和内阁共同控制，但埃及宪法规定，总统拥有对总理的任免权和对总理提名的内阁成员的批准权；军官任免条例规定，中级以上军官由总统兼武装部队最高统帅任命。这样，总统就掌握了对军队的实际领导权和控制权。埃及总统对军人的要求是，禁止参加任何党派，不得参与国家政治事务，但必须绝对服从总统的领导。

（二）埃及的军队建设

埃及军队的宗旨是：“军队为国家的盾和剑，埃及处于来自多方面安

表 3.5　埃及军事主要统计指标

指　　标	数　　量	世界排位	指　标　含　义
武装力量人数	448 000	第 10	全部武装力量人数(2000 年)
武装力量增长	无	第 68	1985—2000 年武装力量人员增长
每千人武装力量人员(人)	5.8	第 40	2000 年统计
军事人员数量(人)	799 000	第 7(2005 年)	现役军人人数,包括进行训练、组织、装备等用于支持和替换军事力量的人员
武装力量构成			陆军海军空军与空防司令部
军事开支占国内生产总值比例(%)	2.8	第 31(2004 年)	军事支出数据按照斯德哥尔摩国际和平研究所(Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI)依据北约(NATO)定义发布。包括武装力量的一般支出(current expenditure)和资本支出(capital expenditure),具体包括维和力量支出、国防部与其他政府部委的国防项目支出,有装备和进行训练的半武装力量支出以及军事空间活动。包括现役和文职人员支出,具体有军事人员的退休金和人员社会服务支出,军事行动和维护支出,军事采办支出,军事研发;军事援助。但不含民防以及以往军事活动的当前支出,比如退伍军人福利、复员、专业以及武器的销毁等项目
军事开支占中央政府支出比例(%)	12.54	第 21(2002 年)	指标含义同"军事支出为国内生产总值(GDP)的百分比"
服役年龄与义务	18—30 岁男性应征服兵役 12—36 月,退役后有 9 年的预备役年限		全部兵役年限

（续表）

指　　标	数　　量	世界排位	指　标　含　义
全国 15—49 岁符合征兵条件人数	19 895 400	第 16	假定本年龄段的所有人都符合征兵条件
武装力量人数占全部劳动力比例(%)	3.49	第 15(2005 年)	现役军人人数，包括进行训练、组织、装备等用于支持和替换军事力量的人员。劳动力定义复合国际劳工组织定义
服役年龄	20 岁		符合征兵条件最低年龄
每年达到征兵条件男性人数	825 300	第 13(2008 年)	
符合征兵条件的女性人数	20 406 408	第 13(2008 年)	
符合征兵条件的男性人数	21 247 777	第 14(2008 年)	
15—49 岁适合服役人员数量	13 148 944	第 4(2004 年)	人数按照符合体检标准修订
武器保有件数	11 251 000	第 6	
国民人均武器数量	145 163.0/百万人	第 43	以 100 万人为单位
武器进口(1990 年不变价)	520 000 000 美元	第 8(2003 年)	包括销售、援助、赠与和以生产许可证进行生产的武器数量。包括主要传统武器：飞机、装甲车辆、导弹、军用舰船；不包括小型武器和轻武器、卡车、小型弹药、支持性装备、技术转让和其他服务

资料来源：http://www.nationmaster.com/compare/Cyprus/Egypt/Military，2011-07-05.

全威胁的地区，必须保持一支具有遏制能力的武装"，"平时加强训练，战时不惜牺牲战胜敌人"。军队建设的目标是建设一支"强大、机动、战斗力强和装备现代化的武装部队"。埃军要求部队"训练要像作战一样，作战要像训练一样"、"在训练中开展各种竞赛"、"在训练中突然去进行检查"、"通过训练提高部队作战能力，通过作战检验训练水平"。为了提高部队的战斗力，埃军从 1981 年开始每两年就与美、英、法、德等国军队举行一次联合军事演习，1991 年 10 月，埃及举行了世界上迄今为止的最大规模的一次军事演习，有来自 11 个国家的 6 万多名军人参加了这次演习，指挥演习的是美国将军。埃军士气事务军官经常不断地向官兵灌输这些目标要求和指导思想。

埃及军队十分重视军官队伍的伊斯兰信仰建设，通过设立相应的宣传机构培养官兵对国家的忠诚。埃及军人大都是穆斯林，"信奉真主独一"，即信奉安拉为唯一真神、相信"安拉的使者和先知"穆罕默德、相信死后复活和末日审判。根据这一伊斯兰教特点，埃及军队为了统一官兵思想，鼓舞士气，在旅以上部队都建立了清真寺，把《古兰经》作为向部队进行思想灌输的重要政治教材。除由军队专职士气事务军官对官兵进行宗教灌输外，还经常请地方宗教人士到部队讲课，组织宗教仪式，解释经典教义。埃及军队专门设立了士气事务局和士气事务学校，分别负责全军的士气鼓舞和士气事务军官的培训，专门编辑出版面对军官的报纸和杂志，在营以上部队编配专职士气事务军官。埃及军队除了要求军官带头遵守伊斯兰教义之外，还广泛在军官队伍中进行历史、荣誉、国家和总统的教育，教育军官忠于总统、忠于国家。①

但是埃及的军队建设也面临着军队的转型、军费投入下降、军队经商、兵员质量下滑、军民融合(civil-military integration)等问题。这些问题的来源有较长期的历史，与埃及曾经与苏联和美国的军事关系密不可分。例如，军队经商问题就与冷战结束后埃及的军费投入持续下降有关，而军民融合作为当代新军事革命趋势之一，在埃及并未得到推动，埃及在全国还保留并加强了 17 个军事城镇(military cities)的存在，把与平民生活的关系彻底割断了，这些问题都对埃及军队的转型产生不利影

① 周志亮：《埃及、叙利亚两国军队思想教育的基本做法》，《政工学刊》2005 年第 12 期，第 54 页。

响。而美国对于埃及的军事建设则给予了巨大的支持，埃及军队建设在与苏联“绝交”之后的30多年来，得到了美国200多亿美元的军事援助，军事装备的建设已经影响到埃及军队的方方面面，包括退役等保障制度。①

（三）埃及的军官退役保障制度概述

阿拉伯埃及共和国成立后，埃及军队逐渐发展成为一支维护民族利益、捍卫国家主权、抗击外来侵略的武装力量。由于埃及是一个比较典型的信奉伊斯兰教的发展中国家，这使埃及军队的退役制度既带有强烈的民族色彩，同时又受到其他国家影响。经过不断改革和完善，埃及构建了一套独具特色的军官退役保障制度体系，促进了军队各项建设事业的稳步前进。②

1. 退役条件

埃及中校以下军官不能退役，多数军官可晋升至上校。埃及法律规定，军官最高服役年限较低，以确保军队知识技术的更新速度和退役军官参与社会竞争的优势。自1952年成立以来，埃军就不断对军官服役条件进行完善和补充，逐步形成了按级龄、军龄和年龄条件，实行“自愿与强制相结合的军官退役制度”。从埃军军官服役的最高年龄来看，各级军官服役年龄相对较低，一方面有利于整个军官队伍的年轻化建设，促进知识更新；另一方面军官从部队退役后，有利于参加地方竞争，为再就业创造了条件。但其缺点也是显而易见的：服役年龄的降低，不利于军队对技术专家与其他业务骨干的保留。

第一，强制退役条件明确，退役待遇宽厚。为防止军官队伍老化，埃及军队服役条例规定，各级军官除少数因特殊需要而缓期退役外，绝大部分军官到了最高服役年龄，必须限期退役；军官服役至自己职务或军衔的最高年限时，不管本人是否愿意，必须限期退役。对于军官退役年龄实行灵活政策，对少将以下各级军官和中将以上高级将领，其最高服役年龄要

① Hillel Frisch, Guns and Butter in the Egyptian Army, *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 5, No. 2(Summer 2001), pp. 1—12.

② 邓宝双：《埃及军官退役保障制度》，《中国人才·转业军官》2005年第11期，第42页。

求区别对待。按规定,上校以下军官服役最高年龄为48岁;准将、少将军官服役最高年龄为58岁;中将(军种司令)以上军队领导人服役最高年龄尚无明确规定,但根据总统的政治需要而定,一般任期为4年,年龄在60岁以内,元帅为65岁。从军衔上看,中校以下军官无特殊情况不准退役,上校以上军官部分晋升,大部分退休,享受退休待遇。高级军官经考核及格,如无晋升空缺,又不到退休年限,可延长两年任期,退役时晋衔一级。这就较好地解除了军官的后顾之忧,使他们在服役期间能够集中精力做好军队工作。目前埃军有准将、少将级军官约400余名,每年退休约20%—30%。

第二,自愿退役条件宽严适度。目前,埃及军官基本上实现了职业化,服役年龄明确,军官以军事为终生职业,终生享有社会保障。正常情况下,只要身体条件符合服役要求,绝大多数军官均可晋升至上校,在军队工作到退休。如埃军规定,少数军官因伤残等特殊情况不能继续在部队服役,经自愿申请可提前退役;服役已满2年的上校以上军官,但没有达到其服役的最高年限,短期内又不能得到晋升者也可自愿申请退役。埃军对自愿申请退役的军官,只要其完成了规定的服役义务,通常很快予以批准,但在非常时期也可宣布限制退役。

2. 退役待遇

埃及军官享有退役特权。法律规定,埃及军官退役6年内工资不变,可享受军队医院免费医疗。为了安抚军心和保持社会稳定,埃及军队十分重视军官退役后的待遇保障,国家和军队出台了许多政策法规,赋予退役军官及其家属在薪金、住房、交通、医疗等方面以诸多特权,以期为退役军官获得切身利益提供可靠的制度保障。

第一,提供优厚的退役金。埃军军官工薪基数较高,福利待遇较好,退役后的工资计算方法完全与政府官员退休金计算方法相同。虽然埃军退役军官工资同中东地区其他国家军官相比不是很高,但与国内政府公务员和企业的雇员相比,还是高出许多。埃及法律规定,正常退役的军官,从退役之日起前5年内,工资和其他福利补助费保持不变,从第6年开始,基本工资照发,取消各种福利补助费。军队为提高军官退役待遇,在退役时往往给予晋升一级军衔,退役后按新军衔获得退役费及各种福利待遇。因此,在政府和军队的大力照顾下,埃军退役军官工资待遇较高,退役后即使找不到工作,仅退役金就可以保障其基本的生活需要,让

他们安度晚年，减少重新参加社会竞争的压力。

第二，军官退役后可继续享受军队医疗待遇。埃及军官退役后，国家和军队在医疗方面继续给予特殊照顾，其所需医疗费用基本上也是由国家统一包干。如法律规定，退役军官本人及其家属可享受军队医院的免费医疗，住院时只需交少量生活费用。但退役军官及其家属，如有资格领取社会保险基金计划中的医疗保险，就不再享受免费医疗，但仍可在军队医院就医。

第三，为军官购房提供优厚的信贷政策。埃及少校以上军官基本购买自有住房，房源以军队供应为主，社会保障为辅，少量的公寓住房主要是保障初级军官使用。住房政策优惠。埃军军官购买自有住房，本人首期付款只需售价的 1/3，国家提供 1/3 贷款，期限 30 年，其余 1/3 从军队开发住房外销收益中解决。①

第四，退役军官及其亲属享有优厚待遇。退役军官还具有较高的政治地位，并受到社会的普遍尊敬。退役军官在国内旅行，可享受各种半价交通费用，残疾军人只需支付交通费的 10%；在军队商店可购买低于市场价格 5%—50%的商品，在军人旅馆吃住费用比一般市价低 50%；还可以携配偶及子女到全国各城市和旅游景点的军人俱乐部度假等。此外，退役军官去世后，其配偶还可以领取到一定数额的军官退役金。

3. 退役安置与就业保障

政府不负责退役军官的具体安置工作，但为退役军官自谋职业提供方便。埃军军官退役后，自己可以重新就业，但找到工作后的薪金收入不影响退役保障金的领取。高级军官退役后，多担任要职。埃军军官退役后，可在国内自由选择安置地点，政府一般不负责具体安置工作，具体帮助则由社会上的群众组织进行。对少数少将以上职务较高的退役军官，政府对他们有一定照顾，实行优惠政策，有的被安排担任政府部长、省长、国营公司或企业董事长等职，有的被委派到国外任要使，政府要职也多是军职出身。如埃及三任总统都曾经是部队的将军，现职旅游、工业等 5 位主要部长和 26 位省长中的 14 位省长都是退役将领。海军司令转业时，

① 韩波：《军官住房社会化保障模式及对策研究》，国防科学技术大学研究生院，2003 年 11 月，第 25 页。

被安排到尼罗河开发区任董事长，这个开发区掌管着国家60%的经济收入。因为埃军退役军官都有较高的学历、知识水平和技术专长，加之军人在埃及社会中享有较高的社会地位，因此，埃军退役军官再谋职业并不困难，一般都是许多部门争相聘用的对象，有的在外国公司任职或充当代理人，有的被私企聘用，有的自立公司经商，等等。为此，一些有专长的军官，在晋升上校后就主动要求退役，另谋出路。

4. 退役再就业的培训

埃及军队制定对策，分两步造就退役军官就业优势。埃军注重对退役军官进行就业性质的训练或培训，建立了类似我军20世纪80年代开始的军地两用人才培养体制。埃及退役军官的就业培训分两步：第一步，在军官服役期间，有意识地增加通用知识和技能的教育训练，打好军官的文化、专业和技能基础。如埃及在军队中建立了各种各样的军官文化学校，由专人负责制定计划，聘请军队和地方有关专家授课，组织军官学习科学文化知识和外语等军地通用知识。第二步，在军官退役前和退役后，进行职业训练。退役前的培训由军队负责，退役后的培训由地方组织实施，以使退役军官获得参加社会工作的必要技能。此外，埃及还设有专门管理退役军官的常设机构，尤其是对直接退休的军官，有比较正规的组织进行管理。对较年轻的退役军官，则多借助于公益性群众组织，进行必要的协助和指导，使之获得基本的社会保障，较好地解决了对退役军官人才资源的二次开发与利用问题。①

六、埃及养老金管理体制与养老金投资

（一）埃及养老基金的管理体制

1952年，在埃及发生革命之后，社会保险制度发生了本质变革。当时埃及施行的是一种所谓广泛分层并统一的社会保险制度(a widely stratified and universal system)，养老金计划实行全额资助(a fully funded scheme)，参保职工按照工作年限逐年缴纳规费，并存入保险基金，最后作为养老金发放。但是，革命后埃及实行的社会保险体制属于部分资助型

① 邓宝双：《埃及军官退役保障制度》，《中国人才·转业军官》2005年第11期，第42—43页。

(partially funded),养老金发放越来越依赖埃及财政部的补贴支持。政策全面规定了财政部对埃及养老基金的救助义务,首先,在养老基金无法弥补支付压力时,财政部将代为注资;其次,如果养老基金遭遇投资战略失败,财政部也将代缴;再次,在提前退休职工增加、养老金亏空的情况下,财政部也要代缴养老金;养老金政策还严格规定,埃及职工的养老金无法汇入储蓄账户(non-entitlement of funds to returns on their bank deposits)。对于埃及养老金的估值则最终取决于"限定收益"(defined benefits),即养老金的价值代表了职工在一定服务年限内在职期间月平均工资的百分数。实际操作中,埃及以职工退休前最后两年的工资为计算退休养老金发放的依据。

埃及社会保障项目的分类,可以按照资金的来源不同、还可以按照养老金的决定条件或者按照社会保障资金的管理渠道等方法进行划分。

在埃及,社会保险完全是国有的,老年养老金管理规定由财政部制定并发布,执行养老金管理计划的机构是埃及全国私营与公共部门社会保险组织(National Organization for Social Insurance for the Private and Public Sector Fund)。对于政府雇员的养老金管理,埃及政府另设政府部门社会保险基金(Social Insurance Government Sector Fund, GSF),旧称"全国保险与养老金局"(National Authority of Insurance and Pensions),也称埃及政府雇员保险基金会(Insurance Fund for Government Employees),并联合全国社会保险局(National Authority of Social Insurance)共同参与养老金的管理。[①]两种基金附属于埃及保险与社会事务部(Ministry of Insurance and Social Affairs, MISA),主要行使的职能是:(1)管理文职人员和政府各部门雇员的政府部门基金(GSF);(2)管理公共与私营企业部门基金(Public and Private Business Sector Fund, PPBSF),该基金管理着埃及全国所有法律授权范围内的其他养老基金,包括公私雇员、雇主、自谋职业者和海外人员。

---

① The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt. Virgin Graphics, 2005, p. 78.

（二）埃及养老基金的投资管理

1. 养老金的投资目标与投资结构[①]

从理论上讲，养老金投资的目标是双重的：一是其安全性（security）；二是其盈利性（profitability）。所谓安全性就是养老金投资必须保证要按照成本—收益的理念进行；盈利性要求则是指在考虑投资风险的前提下，养老金投资必须获得最大回报。而且，养老金投资实际上需要正确地在安全性和盈利性之间进行正确的权衡。通常养老金投资还要考虑对社会和经济的促进效应，但无论如何，养老金投资必须注重安全性和盈利性。养老金投资的经济对象和社会对象一般应包括私有计划、国有企业、学生贷款、廉租房、老年设施、医疗设施、旅游项目、增进人文的资源项目等，不少国家都把养老金投资于能够长期增大经济成长的项目，以避免造成养老金现值的自然贬值。但是，对这类养老金投资必须加以监控，通常养老金投资都要求在投资项目中设立董事职位。养老金投资还要考虑本国的金融体制，考虑长期投资、中期投资和短期投资搭配。而且，养老金投资还必须通过立法形式，制定投资回报承诺、未来现金流、向不同投资项目的拨款，以满足投资目标的要求等技术问题。

从西亚北非地区（MENA）的保险市场发展指标看，年金市场发展严重不足。该地区保险资产的大部分来自财产保险和意外伤害保险（casualty insurance），均为流动性持有，在埃及、阿尔及利亚、黎巴嫩、约旦、突尼斯和摩洛哥等几个国家中，只有摩洛哥的保险市场规模尚可。人寿保险可以为保险公司带来长期的投资资金，但是所占份额却不大。埃及的保险费占全部缴费（premiums）的 31%，而且所有权结构、文化习惯以及投资机会都限制了养老金投资。同样，保险业和金融业的结构也都差不多，例如埃及的三大保险企业的市场份额占全国的 90%以上，摩洛哥的

① Technical Commission on Provident Funds and Allied Schemes, Technical Commission on Statistical, Actuarial and Financial Studies, *Guidelines for the Investment of Social Security Funds*, http://www.issa.int/pdf/GA2004/2guidelines.pdf, 2011-06-15.

三大私营保险企业占市场的60%(参见表3.6)。①

表3.6　埃及2000—2002年养老金资产占比与部分西亚北非国家的比较

国家,年份	保险资产占GDP比例(%)	银行资产占GDP比例(%)	保险资产占银行资产比例(%)	寿命年金占总年金比例(%)
埃及,2001	**3.0**	**111.7**	**2.7**	**31**
阿尔及利亚,2001	2.3	36.9	6.2	—
黎巴嫩,2001	2.6	295.9	<1.0	24
约旦,2002	3.9	200.8	1.9	15
突尼斯,2000	4.8	71.6	6.7	9
摩洛哥,2000	15.7	92.4	17.0	29

资料来源:David A. Robalino, Edward Whitehouse, Anca N. Mataoanu, Alberto R. Musalem, Elisabeth Sherwood, Oleksiy Sluchynsky, *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*, The World Bank, Washington, D.C., 2005, p. 40.

2. 养老金投资的政策与战略

(1) 社会保障计划的资金投资政策应当满足两项基本要求,即审慎原则(prudent person principles)和数量限制(quantitative restrictions)。因此,进行适当的风险管理、进行多元化和分散投资(diversification and dispersion)、资产负债相匹配(matching assets and liabilities)、币种的匹配(currency matching)以及绩效措施和监管(performance measurement and monitoring)是任何养老金投资都必需的政策。

(2) 投资的政策与战略必须与养老金的融资目标以及现金流匹配。必须建立相应的控制体制,按照上述的五大投资概念体系进行投资。

(3) 基于养老金投资在国民经济、社会、金融方面的重要地位,投资决策必须纳入财政部和中央银行的投资监管制度之内。

(4) 政府养老金投资机关必须制定和公布养老金投资政策。

据2008年统计,埃及全国参加养老金保险的人数为466万人。埃及的养老基金总数达593个,投资资产为218.47亿埃镑,养老金总投资占

① David A. Robalino, Edward Whitehouse, Anca N. Mataoanu, Alberto R. Musalem, Elisabeth Sherwood, Oleksiy Sluchynsky, *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*, The World Bank, Washington, D.C., 2005, pp. 39—40.

GDP 的 2.43%，养老金资产结构（占总投资的比例）中，现金与储蓄、固定所得（票据和债券）、股票、土地与建筑、其他投资分别占 26.82%、69.28%、2.07%、0.39%、1.44%。全国养老金缴费总额占 GDP 的 0.28%，其中雇主缴费占缴费总额的 11.46%，雇员缴费占缴费总额的 88.54%，但是福利总额占 GDP 的 0.30%，其中一次性支付占福利总额的 96.79%，养老金支付占福利总额的 3.21%，由此可见埃及的养老金处于绝对亏空状态（参见表 3.7）。

表 3.7　埃及 2008 年养老金有关数据统计

<table>
<tr><td rowspan="12">资产</td><td>总投资（百万埃镑）</td><td></td><td></td><td>21 847</td></tr>
<tr><td rowspan="3">总投资占 GDP 比例（%）</td><td></td><td></td><td>2.43</td></tr>
<tr><td rowspan="2">海外资产占总投资比例（%）</td><td>海外实体资产</td><td>不明</td></tr>
<tr><td>外币投资</td><td>不明</td></tr>
<tr><td rowspan="4">各种融资工具占总投资比例（%）</td><td>养老金</td><td></td><td>100.00</td></tr>
<tr><td>账面储备</td><td></td><td>不明</td></tr>
<tr><td>养老金合同</td><td></td><td>不明</td></tr>
<tr><td>其他融资工具</td><td></td><td>不明</td></tr>
<tr><td rowspan="4">按照养老金计划类型分</td><td rowspan="3">职业资产</td><td></td><td>21 847</td></tr>
<tr><td>占 DB 资产比例（%）</td><td>100.00</td></tr>
<tr><td>占 DB 总资产比例（%）</td><td>0.00</td></tr>
<tr><td>个人资产</td><td></td><td>不明</td></tr>
<tr><td rowspan="7">资产结构（占总投资比例）（%）</td><td>现金与储蓄</td><td></td><td></td><td>26.82</td></tr>
<tr><td rowspan="3">固定所得</td><td></td><td></td><td>69.28</td></tr>
<tr><td>其中由公司部门所发行的票据及债券</td><td></td><td>68.07</td></tr>
<tr><td>其中贷款</td><td></td><td>1.20</td></tr>
<tr><td>股票</td><td></td><td></td><td>2.07</td></tr>
<tr><td>土地与建筑</td><td></td><td></td><td>0.39</td></tr>
<tr><td>其他投资</td><td></td><td></td><td>1.44</td></tr>
</table>

（续表）

缴费与福利	缴费总额占GDP比例(%)			0.28
		雇主缴费占缴费总额比例(%)		11.46
		雇员缴费占缴费总额比例(%)		88.54
	福利总额占GDP比例(%)			0.30
		一次性支付占福利总额比例(%)		96.79
		养老金支付占福利总额比例(%)		3.21
参加保险总人次(千人)	总数			4 660
		积极参保数占比(%)		100.00
			其中延期成员占比(%)	
		被动参保数占比(%)		不明
	其他受益人			不明
养老基金和计划数量	基金总数			593
	计划总数			不明

资料来源：IOPS Country Profile: Egypt, January 2011, http://www.iopsweb.org/dataoecd/32/11/42952582.pdf, 2011-06-20.

埃及养老金的所有盈余(surpluses)均投资于国家投资银行(National Investment Bank, NIB)。从表3.8可以看出，2002—2004年埃及国家投资银行负债的近2/3来自社保基金。埃及法律规定，政府的资本项目(capital expenditures)由国家投资银行提供融资。实际上，政府按照预定利率从国家投资银行融资，这个利率要高于市场利率。据世界银行2005年统计，埃及养老金的收益结构中有40%是来自于此。如果加上雇主缴费和其他转移支付项目，养老基金收入中将有80%以上为政府负担，创造的国内生产总值占全国的6%。所有的盈余重新存入国家投资银行，这与多数国家的做法有所不同。一般认为，养老金是低回报

的投资工具，而在埃及，这种投资安排确实增加了投资成本，短期内风险较小，但是，并不适宜于养老金和国家投资项目的长远融资安排。未来埃及养老金制度的改革，必须结合政府预算制度的变化，弥补预算赤字应当更加注重国债的发行。①

表 3.8　埃及国家投资银行 2002—2004 年的资产负债表结构

项目＼年份		2002	2003	2004	项目＼年份		2002	2003	2004
资产（%）	政府	46.8	45.1	43.6	负债（%）	社保基金	63.6	63.6	63.7
	经济当局	19.4	18.2	17.5		投资证书	23.2	22.5	21.7
	其他投资	10.1	10.3	13.8		开发债券(美元)	0.5	0.6	0.6
	软贷款	2.5	2.3	2.1		邮政储蓄	7	8.1	9
	公共公司	6.5	7	7.4		其他项目	0.5	0.7	0.7
	合资公司	0.7	0.6	3.8		其他负债	5.1	4.5	4.3
	其他投资	0.4	0.5	0.4					
	银行存款	1.2	3.2	1.3					
	其他项目	22.5	23.2	23.8					

资料来源：David A. Robalino, Edward Whitehouse, Anca N. Mataoanu, Alberto R. Musalem, Elisabeth Sherwood, Oleksiy Sluchynsky, *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*, The World Bank, Washington, D.C., 2005, p. 151.

3. 养老金投资的限制因素

（1）除非是个别投资决策或者临时投资行为，以达到审慎投资之目的，任何养老金投资项目均不得制定最低投资限制。

（2）根据养老金投资的审慎规则（prudential rules），必须设立最大投资额度要求。只有满足一定的要求，比如时间限制，同时符合养老金管理当局和政府的法律，才允许投资机构突破投资最大额度的限制。

（3）养老金不允许投资于个人资产项目和证券作为投资组合的一部分，也不允许投资于特定的产业或者实体，除非这些特定的产业和实体是

① David A. Robalino, Edward Whitehouse, Anca N. Mataoanu, Alberto R. Musalem, Elisabeth Sherwood, Oleksiy Sluchynsky, *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*, The World Bank, Washington, D.C., 2005, pp. 150—152.

属于政府所有。养老金机构不得拥有特定资产类型或者特定产业或者特定实体全部市场价值的一定比例以上。

(4) 政府或者政府的养老金计划可掌握一定的经过可信的、推荐的资产清单。该清单务必属于强制性的或者全面性的,也可以是选择性的,如果属于选择性的,则养老金投资机构必须对其作出矫正。

(5) 养老金投资对象必须有相应的限制,例如限制对象包括无担保贷款、市场不接受的贷款条件的投资项目、非上市股份、可能引起利益冲突风险的投资项目等。对个别项目的投资或者对非上市股票的投资必须进行严格的披露程序(stringent disclosure),具备相应的机制,能够证明投资条件是公平的、没有受到不当控制的影响。必须制定相应的措施,以避免非法的资金拨付。

(6) 养老金进行国际性投资,必须严格限制在适于进行养老金等社会保障基金投资的投资级证券(investment-grade securities)范围。必须严格管理币种风险。

(7) 如果能够运用对冲工具避免投资风险,养老金可以依据审慎投资原则,投资金融衍生品。

(三) 埃及养老金投资的绩效分析

一般来说,养老金投资绩效分析主要把握以下两点:

一是必须对每笔养老金投资资产的等级和结构组合进行期间分析(periodic analysis),以期决定名义上的、经过风险调整的真实回报率[nominal, risk-adjusted, and inflation-adjusted(real) rates of return]。分析内容包括目标回报率(target rates of return)的比较和适当的基准回报率(appropriate benchmarks)的比较,从而为社会保障基金管理部门提供投资绩效(investment performance)评价的依据,并对资产的配置战略作出适当调整,对投资政策和投资战略进行调整。

二是养老金投资的投资分析内容必须进行公开披露。

养老金价格不会自动进行调整,而通常是由政府和管理部门事前按照专案(*ad hoc* basis)制定增长政策,由财政部进行融资。例如表 3.9 中,埃及的养老金增值是事先确定好的,1981 年增长 10%, 1984 年和 1985 年分别增长 5%, 1987 年增长幅度最大,为 20%, 1988 年、1989 年各增长 15%, 1992 年又一次达到了 20%,以抵消通胀的负效应。实际上,在 20 世纪 80

年代，埃及的通胀率都在20%以上，所以造成养老金被严重侵蚀。而对于退休职工的其他养老金部分(variable pensions)，其价值却不在调整范围之列，这部分养老金的计算依据，通常是根据退休职工终生的其他收入(lifelong variable wages)，然后按照2%的年率进行调整。

表3.9　1980—1998年埃及基本养老金的名义自然增长率

年　　份	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
增长率(%)	10	—	—	5	5	0	20	15	15
增长水平(1980=100)	110	110	110	116	122	122	146	168	193
年　　份	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
增长率(%)	15	15	20	10	10	10	10	10	10
增长水平(1980=100)	222	256	307	337	371	408	449	494	543

资料来源：Markus Loewe, *Social Security in Egypt: An Analysis And Agenda For Policy Reform*, Working Paper 2024, http://74.50.50.63/cairo/wp-content/uploads/2010/04/social-security-in-Egypt_loewe_2000.pdf, 2011-06-15.

据Omneia Helmy研究，埃及法律限制了养老金投资的效率，投资的多元化程度也较低。在2004—2005财年，埃及养老金约2 394亿埃镑，其中的92%，约为2 190亿埃镑投资于埃及国家投资银行，另有一小块养老金，以购买政府国库券方式，弥补财政赤字。该财政年度埃及养老金投资于国家投资银行的回报率为10%，接近于本年度投资于证券(investment certificates)和邮政储蓄账户(10.5%)的回报率(参见表3.10)。①

表3.10　埃及2004—2005财年的养老金投资

投资对象	相对重要性(%)	养老金平均回报率(%)
投入国家投资银行	92	10
银行存款	6	8.25—9
投资国库券	0.9	5.5
金融证券	0.9	4.0—16
政府证券	0.1	8.75—11
财政证券	0.1	9.7—11

资料来源：Omneia Helmy, *Egypt's New Pension Systems*, W. P. 116, ECES, 2006, p. 11.

① Omneia Helmy, *Egypt's New Pension System*, W. P. No. 116, The Egyptian Center for Economic Studies-ECES, Dec. 2006, http://www.eces.org.eg, 2011-06-15, pp. 8—9.

（四）埃及养老金计划的成本分析

1. 养老金制度建设与运行的成本

养老金制度建设的成本问题不断引起关注，如何科学设计相应的制度，必须考虑职工的退休年龄、归属期等问题。洛巴林诺（David A. Robalino）对于西亚北非国家的养老金制度中的性别问题（gender equity in pension systems）曾给予关注。他运用两项指标比较了养老金制度中男女的不平等程度，即分别比较男性和女性的相对养老金财富（the relative pension wealth），以及根据缴费计算的相对隐性回报率（the relative implicit rates of return）。通过这一计算，对于埃及劳动力市场上男女不平等的差别就容易看出了。曾有一项研究发现，在相同的替代率（replacement rates）和资格条件（eligibility）下，女性拥有的养老金财富（pension wealth）高于男性。这是根据最早的可能退休年龄计算的，并假设参保职工在 20 岁即开始缴费，身份是一般的全职职工（an average, full-career worker）。表 3.11 显示，各国女性的养老金财富平均高于男性 22%。其原由是，因为女性的退休年龄比较灵活，而且平均寿命较男性为长，同样，本区域国家的女性，假如退休年龄为 50 岁，那么她还将领取 34.1 年的养老金，男性则要短 7.6 年。运用内部回报率计算法（IRR）得到的养老金隐形回报率，无论对于哪种养老保险计划，女性也都高于男性。但是，如果计算时还包含遗属养老金在内，内部回报率之差就会下降。这一研究的最终结论是，女性养老金计划成本低于男性。总而言之，解释男女养老金回报内部收益率相对变化的公式和资格条件的四项内容分别是：退休年龄、归属期长短、提前退休规则以及遗属养老金申领条件。[①]

所以，养老金制度建设，各国都要考虑成本问题，其中，最低年龄资格（the minimum eligible age）和居住条件（residency conditions）也是考虑因素。对于资格年龄，在西亚北非国家，向所有年满 65 岁以上的退休人员提供相当于人均国内生产总值的 20%的养老金，短期内将使养老金

---

① David A. Robalino, Edward Whitehouse, Anca N. Mataoanu, Alberto R. Musalem, Elisabeth Sherwood, Oleksiy Sluchynsky, *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*, The World Bank, Washington, D.C., 2005, pp. 76—77.

表 3.11 埃及与部分西亚北非国家私企全日工申领养老金最低资格年龄及基金价值

国　别	最低资格年龄		基金价值（收入比）		男女到达退休年龄后隐性收入差（%）		
	男	女	男	女	45 岁	55 岁	60 岁
阿尔及利亚	50	45	13.9	15.2	6.30	0.35	0.17
巴　林	40	35	11.8	14.3	0.23	0.54	0.41
吉布提	50	50	7.4	8.7	—	0.14	0.06
埃　及	**40**	**40**	**7.3**	**8.7**	**0.18**	**0.26**	**0.30**
伊　朗	50	40	20.4	24.7	8.08	0.13	0.15
约　旦	45	35	12.1	15.4	0.57	0.40	0.23
利比亚	62	60	13.1	15.5	—	0.25	5.76
摩洛哥	55	55	10.3	13.5	—	—	0.29
突尼斯	50	50	18.0	22.7	0.09	0.22	0.24
也　门	50	45	15.5	18.7	—	0.15	0.16

注：个人参保年龄假定为 20 岁。表中“—”意为不适用。

资料来源：David A. Robalino, Edward Whitehouse, Anca N. Mataoanu, Alberto R. Musalem, Elisabeth Sherwood, Oleksiy Sluchynsky, *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*, The World Bank, Washington, D.C., 2005, p. 77.

成本总额达到本国国内生产总值的 0.8%，长期内会使成本达到 2.1%。假设享受退休金的人员年龄下降到 60 岁，短期和长期成本则分别是 1.2% 和 3.1%（参见表 3.12）。该表是按照较低的占人均国内生产总值 15%的受益率计算的结果，在这种缴费体制下，退休年龄应当等于或者高于正常退休年龄（the normal retirement age）。而且福利水平也可按照退休职工退休前在某个国家居住的时间长短作函数进行调整。理论虽如此，但在西亚北非国家由于数据原因，检验存在一定困难。[1]就埃及本国的情况看，以 2010 年末计算的标准，如果退休年龄定为 60 岁，养老金计划成本降为全国 GDP 的 1.1%，如果退休年龄提高 5 岁，则养老金成本

① David A. Robalino, Edward Whitehouse, Anca N. Mataoanu, Alberto R. Musalem, Elisabeth Sherwood, Oleksiy Sluchynsky, *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*, The World Bank, Washington, D.C., 2005, p. 135.

降低 0.4 个百分点，为 0.7%；但是，埃及养老金制度成本的长期上升趋势值得注意，到 2040 年，在同样的退休年龄条件下，成本将分别上升到本国国内生产总值的 2.4%和 1.7%，增加不十分明显，但这一水平在本地区各国中属于较高的。

表 3.12　埃及与部分西亚北非国家或地区 2004—2040 年国民养老金成本比较

国家/地区	2004 年占 GDP 的比重(%)		2010 年占 GDP 的比重(%)		2025 年占 GDP 的比重(%)		2040 年占 GDP 的比重(%)	
	60 岁	65 岁	60 岁	65 岁	60 岁	65 岁	60 岁	65 岁
阿尔及利亚	0.9	0.6	1.0	0.7	1.6	1.0	2.6	1.8
巴　林	0.6	0.4	0.6	0.4	1.8	1.0	3.7	2.7
吉布提	0.8	0.5	0.8	0.5	0.7	0.5	0.9	0.5
埃　及	**1.0**	**0.7**	**1.1**	**0.7**	**1.8**	**1.2**	**2.4**	**1.7**
伊　朗	1.0	0.7	1.0	0.7	1.6	1.0	2.5	1.6
伊拉克	0.7	0.5	0.9	0.5	1.2	0.8	1.9	1.3
约　旦	0.8	0.5	0.9	0.6	1.2	0.8	2.3	1.5
黎巴嫩	1.2	0.9	1.3	0.9	1.9	1.2	3.0	2.2
利比亚	0.9	0.6	1.1	0.7	1.6	1.1	2.5	1.7
摩洛哥	1.0	0.7	1.1	0.7	1.7	1.1	2.5	1.8
突尼斯	1.3	0.9	1.4	1.0	2.1	1.4	3.2	2.3
西岸与加沙	0.7	0.5	0.7	0.4	0.8	0.5	1.6	1.1
也　门	0.6	0.4	0.6	0.4	0.7	0.4	1.0	0.6

注：以养老金占人均 GDP 的 15%为计算依据。

资料来源：David A. Robalino, Edward Whitehouse, Anca N. Mataoanu, Alberto R. Musalem, Elisabeth Sherwood, Oleksiy Sluchynsky, *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*, The World Bank, Washington, D.C., 2005, p. 126.

2. 养老金的管理成本

西亚北非国家的养老金管理，主要涉及养老金管理人员和决策层等人事问题。这些国家的高额养老金管理成本主要是由于管理水平低下、冗员过多、基础建设层次低、养老金制度碎片化(fragmented pension provisions)造成的，而埃及的养老金制度成本较低，管理水平在本地区属于较先进行列，但是，与发达国家相比较仍然有较大进步空间。而类似吉布提、也门等国家，养老金制度的效率低下已经达到了令人难以容忍的程度(参见表 3.13)。

表 3.13　埃及与部分西亚北非国家养老金管理成本比较

国　别	养老金计划	年份	总成本占比(%)	支出占缴费比重(%)
巴　林	GOSI	2001	9.5	6.8
吉布提[①]	OPS	2002	29.0	33.0
埃　及	**PPEEPF**	**1997**	**3.9**	**4.0**
伊　朗	SSO	2000	6.8	6.3
利比亚	SSF	2003	2.7	3.1
摩洛哥	CNSS	2002	5.6	5.0
也　门	GCSS	2003	50.0	9.8

注:总成本包括福利金和运营成本。①吉布提当年的管理成本过高为不正常值。

资料来源:David A. Robalino, Edward Whitehouse, Anca N. Mataoanu, Alberto R. Musalem, Elisabeth Sherwood, Oleksiy Sluchynsky, *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*, The World Bank, Washington, D. C., 2005, p. 135.

七、埃及养老金改革问题

在埃及,参加社会保险有很多限制条件。首先就是很高的缴费率,尤其是由雇主缴纳的资金,高达职工基本工资的26%和其他工资部分的15%,这样就造成很多雇主逃避为职工养老的义务(参见表3.2和表3.3等内容)。一项调查表明,在埃及,有高达30%以上的私企雇主没有为职工缴纳养老金,或者严格限制养老金缴纳范围。据美国社会保障署2004年统计,相比之下,在同为西亚北非地区发展中国家的突尼斯,私企雇主没有为职工缴纳养老金的比重只有7.37%,阿尔及利亚为7.5%,黎巴嫩为8.5%,以色列只有2.29%,在世界上其他地区,南非和智利不存在这种现象(相比美国为6.2%)。[①]另一种养老金逃避现象是,有高达40%的埃及雇主和职工只按照远远低于实际工资的官方工资的百分比进行缴纳。[②]但是,在政府部门和公共事业就业的职工完全享受社会保障,这就

① The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005, p. 78.

② Omneia Helmy, *Pension System Reform in Egypt*, Egyptian Center for Economic Studies, Working Paper No. 94, March, 2004, http://www.eces.org.eg, 2011-06-15.

导致了在埃及人人都想做公务员的现象。[①]

（一）埃及养老金体制改革框架

随着埃及经济体制改革的进行，对养老金进行改革的呼声越来越高，埃及政府正在起草修订养老金制度的法律。养老金制度修订的主要思想，是为老年人提供体面的生活，促进社会更加关心与无养老金者的团结，通过修改养老金公式，激励更多人参加养老保险，增加养老金资助金额，并加强养老金管理。埃及政府还设想，未来通过新制度建设，通过强制措施，使所有劳动者必须按期缴纳养老金。新的养老金制度将继续维持现行制度下所给予养老金领用者和有资格遗属的福利，以及那些自愿转入新体制的现有参保人员。[②]

1. 新制度的结构

未来埃及新的养老保险制度将包括一个基本账户和两个个人账户，即“名义”账户和“基金”账户，另外还将设立一个账户，作为“补充”养老金账户（参见表 3.14）。

表 3.14　埃及拟议中的养老保险制度与现行制度比较

所用方法	现行制度	新制度			
		非参保者	参保者		
		“基本”养老金	“名义”账户	“基金”账户	“补充”养老金
养老金计算	限定福利	所有有收入者全部工资的 15%	限定缴纳		
养老金融资	部分资助	公共收入	现收现付	全部资助	
养老金管理	政府	政府	政府	个人	

资料来源：Omneia Helmy, *Egypt's New Pension System*, W. P. No. 116, The Egyptian Center for Economic Studies-ECES, Dec. 2006, p. 16.

① Economic Research Forum, *Poverty Reduction Action Plan* (*PRAP*), Report Summary, Cairo, February, 2005.

② Omneia Helmy, *Egypt's New Pension System*, W. P. No. 116, The Egyptian Center for Economic Studies(ECES), Dec. 2006.

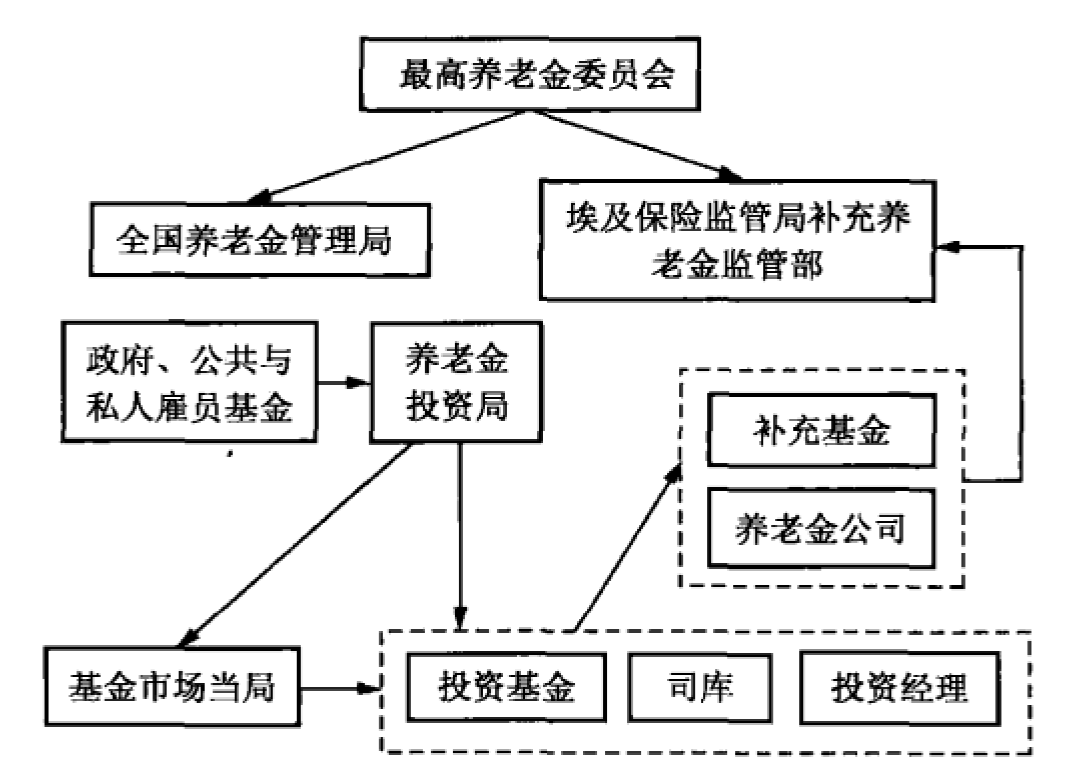
设立基本养老金账户的目的，是为了实现埃及社会的团结。新制度建立后，将为年满 65 岁以上的埃及公民（resident citizen）提供最低限度的养老保险，之前他们中的一些群体并不是国家养老金的领用者。在新制度下，基本养老金来自公共收入，对于个人没有缴纳养老金的要求。这笔新基金的总金额，为埃及国民经济中所有有收入者的全员平均工资（economy-wide average wage）的 15%，而根据埃及《1980 年 112 号法》规定，所谓“全员”，即也包括埃及全国的临时工在内。两项个人账户的养老金缴纳办法，将把基本工资和其他工资合并计算，月缴费工资上限从 1 200 埃镑提高到 2 000 埃镑，参考缴费率为总工资的 17%，其中的 12% 计入名义账户，5%计入基金账户，但是，目前并无雇主和职工缴费比例的设计。而个人领取的养老金，将由退休职工个人一生中缴纳到两个账户中资金的累计额，加上名义账户投资于资本市场的回报，进行综合计算，并考虑到职工的预期寿命。

开办新体制的资金来源。埃及财政部宣布，为了建立新的养老保险制度，国家投资银行（NIB）持有的政府债券和养老金投资账户将双向结清，财政部发行专项养老金定向国库券，收益直接汇回新养老金账户。在 2004/2005 财年，上述资金应计利息为 157 亿埃镑，在下个财政年度，财政部将把这笔资金的应计利息注入新养老金制度，大约产生 80 亿埃镑的资金盈余。

通过建立新的补充账户，鼓励更多职工根据个人储蓄能力多缴费。这笔资金由埃及投资部所属的埃及保险监管局（Egyptian Insurance Supervisory Authority）监管，为了激励个人缴费积极性，给予一定的缴费免税额度。

2. 新制度的框架

2005 年埃及总统发布 422 号政令，指派埃及财政部部长实施建立全国社会保险制度。财政部长被指定为全国社会保险局（National Social Insurance Authority）主席，取代此前各项法律中有关埃及社会保险部部长的相关职能。在新建立的养老金制度中，成立一个所谓最高养老金委员会（Higher Pension Committee），把“全国社会保险局”更名为“全国养老金管理局”（National Pension Management Authority），提升信息系统，成立养老金投资局，在埃及保险监管局（Egyptian Insurance Supervisory Authority）下成立补充养老金监管部（参见图 3.1）。



资料来源：Omneia Helmy, *Egypt's New Pension System*, W. P. No. 116, The Egyptian Center for Economic Studies-ECES, Dec. 2006, p. 19.

图 3.1　埃及养老金的新制度框架

埃及最高养老金委员会董事会由财政部长、投资部长、社会团结部长以及劳动部长组成。董事会成员还包括资本市场局（Capital Market Authority）主席和埃及保险监督局主席。最高养老金委员会主要负责制定相关行政法规，还将全面跟踪养老金监管当局对公共养老金和补充养老金的监督过程。全国养老金管理局主要管理新成立的养老金体系的两个新账户，监管政府职工保险基金和公私商业机构职工保险基金的运作。对于相关养老金数据的处理也将通过成立新中心实现，新旧体制相互对接。养老金投资委员会成立后，新资金账户的投资经理将参与制定相关职责开发。董事会成员包括投资管理的专业人士。而在埃及投资部所属埃及保险监督局下设的新的补充养老金监管部，通过制定补充养老金的工作标准，保护参保职工的合法权益，防止出现精算赤字（参见图 3.1）。

（二）有关埃及养老保险制度改革的建议

从现有体制的运行结果和国外的经验等多重因素看，埃及必须改革养老保险制度，学界对此提出多种方案和观点。埃及经济研究中心（The Egyptian Center for Economic Studies, ECES）的赫尔梅（O. Helmy）研究指出，埃及新的养老金改革方案，将在以下几个方面产生重大影响：首

先,从长远看,新的养老金改革降低了公共财政负担,提高了养老金制度的财政可持续性,推动了埃及财政政策的收入再分配发展,提高了经济效率;其次,养老金改革推动了资本市场发展;最后,新的养老金改革能使风险管理的重负由政府转移到个人。在现行养老保险体制下,埃及财政部每年要为职工缴纳 414.12 亿埃镑的养老金,使得财政负担达到了 3 429.01 亿埃镑,新的养老保险制度建立以后,虽然额外增加了 1 127.11 亿埃镑的财政养老金支出,但是,由于养老金支出和工资及相关支出两大项目大量减少,使得财政负担下降到 486.61 亿埃镑(参见表 3.13)。埃及经济研究中心提出,应当通过保障参保职工权益,保护养老金领用者及有资格遗属的权益,实现埃及国民经济增长的利益。[①]

表 3.15 拟议中的埃及养老金制度财政负担变化

现行制度下的财政负担(2003/2004 财年)(百万埃镑)		实施新制度的财政负担(百万埃镑)*	
政府作为雇主所占的财政份额	4 141.2	额外增加缴纳的养老金*	11 271.1
增加部分		减少部分	
为支付养老金每年财政缴纳增加的部分	12 001.9	支出的养老金	6 197.7
财政部弥补国家投资银行的债务	18 147.0	工资及相关支出	387.3
全部财政负担	34 290.1	全部财政负担	4 686.1

注:* 不包括"政府作为雇主所占的财政份额"。
资料来源:Omneia Helmy, *Egypt's New Pension System*, The Egyptian Center for Economic Studies(ECES), Dec. 2006, p. 20.

养老金制度改革对于各个方面提出了一定的要求。要实现上述目标,首先应当做到,使埃及公民确信政府能够保障参保职工的权益。其次在立法的修订方面,必须解决现行立法的凌乱现象,例如修订《1980 年 119 号法》,消除国家投资银行和两个保险基金的体制交叉。第三,制定养老金投资相关政策以获得最高投资回报。第四,提高平均工资,增加集体缴费。第五,建议把名义账户缴费的回报率与工资增长率结合起来,以

① Omneia Helmy, *Egypt's New Pension System*, The Egyptian Center for Economic Studies (ECES), Dec. 2006.

提高新制度财务可持续性，增加个人的账户汇报。第六，把养老金的增值与物价因素、增资因素和国民经济增长率等因素结合起来，建立所谓维持养老金真实价值的“自动”机制。可借鉴瑞典养老金增值公式：养老金增值率＝通胀率－（工资名义增长率－工资真实增长率）。第七，注重通过制度建设避免投资风险，加大监管力度。第八，降低资金账户的管理成本。第九，把实现埃及社会的公平分配作为战略目标。

当前，在不少国家，基本养老金已经占全国平均工资的 30%，所以，在埃及，把新制度拟定的基本养老金占全国平均工资 15%比例进一步提高，是个好的建议。由于经济社会发展水平落后，埃及全国平均工资过低，可以考虑把那些临时失业者的名义账户，改由国家临时缴纳养老金，这一做法在不少国家已经成为成功经验（参见表 3. 16）。在与埃及发展水平相似的吉尔吉斯斯坦，国家为在家照顾儿童的父母亲代为缴纳养老金，蒙古政府则为失业者代缴养老金，拉脱维亚对于人民服役期间的养老权利加以保障，还为外交官的夫人缴纳养老保险，这些都是值得借鉴的经验。

表 3. 16　国家代缴职工失业期间养老金的政策比较

国　　别	失业	照顾儿童	残障	其　　他
瑞　　典	√	√	√	参军和在大学期间有养老金权利
波　　兰	√	√	√	×
吉尔吉斯斯坦	×	√	×	×
拉脱维亚	√	√	√	服役期间有养老金权利； 外交官夫人有养老金权利
蒙　　古	√	×	×	×

资料来源：Omneia Helmy, *Egypt's New Pension System*, The Egyptian Center for Economic Studies(ECES), Dec. 2006, p. 28.

长期以来，埃及社会保障体制改革引起了国际和国内学者的广泛研究。《埃及人文发展报告 2005》提出，埃及的社会保险制度需要加以改革，一条显见的思路，就是政府应当承担由雇主缴纳的社会保险金。报告具体认为，改革的切入点应当放在埃及的中小企业上面，埃及中小企业雇用了全部劳动力的三分之一，大约 800 多万人，其中多数为青年人，对于他们来说，未来的社会保险压力会越来越大。但是，公共部门的危机以及

私营部门缺乏保障，又带来一定改革难题。所以，改革的目标，是推动公共部门就业向建立社会保险制度的私营部门转移。埃及政府也想改变全社会上下人人梦想成为公务员的观念，但那是社会保障和体面的象征。未来的社会保障，必须给予私营企业职工与政府雇员相同的待遇。

当前埃及人口的结构预示了本国的人口红利，提示了进行养老金制度改革的窗口的到来。据埃及公众动员与统计署(The Central Agency for Public Mobilization and Statistics, CAPMAS)测算，埃及的人口红利很大，2004 年初，30 岁以下年龄的青年人占全部人口的比重为 65%，未来向他们支付养老金的时间尚早。所以，进行养老金体制改革机会很好。①

对于埃及养老金制度的改革，《埃及人文发展报告 2005》提出了具体建议：(1)开立一个独立账户管理养老保险，以区别于埃及保险与养老金总局(General Authority for Insurance and Pensions)账户。(2)在各省建立保险账户，推动地方保险发展。(3)拨出资金进行人员培训。(4)制定激励制度，鼓励雇主和职工参保，如允许养老金的抵押和担保。(5)加强监管，提高养老金管理的透明度。

《埃及人文发展报告 2005》对埃及社会保险制度的进一步改革以及改革后政府成本和收益结果进行了精算检验，其结果参见表 3. 17。这项预测包括的行业是：制造业、电力、贸易、运输、金融业、服务业、建筑业和采掘业。该研究报告假定，埃及中小企业增长率最高为 1. 97%，最低为 1. 3%。在政府养老金制度成本中，还考虑到了未来公务员有相当一部分要逐渐进入私营部门这个因素。同样，在埃及的中小企业税收制度完善过程中，税基相应扩大，也会弥补改革成本。在表 3. 17 中，职工缴纳的养老金记为收益方，这部分资金代表了储蓄和投资基金。因为，埃及中小企业的职工年龄多为 15—30 岁，未来的 30 年内是不会支取养老金的，所以，政策成本收益分析结果为正值。以 2011 年的测算结果为例，年度参加养老保险的职工将有 222. 3 万人，职工养老金缴费最优值为 9. 115 亿埃镑，最差值为 7. 589 亿埃镑，相应由政府为之配套资金最优值 8. 79 亿

① 相关数据参见 The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005, pp. 195—196.

埃镑，最少要配套资金 7.318 亿埃镑。再以 2015 年的预测值为例，2015 年度参加养老保险的职工将有 233.1 万人，职工养老金缴费最优值为 12.296 亿埃镑，最差值为 9.011 亿埃镑，相应由政府为之配套资金最优值 11.857 亿埃镑，最少要配套资金 8.69 亿埃镑。在 4 年中，参加新养老保险计划的人员数量增加了 10.8 万人，增长率为 4.6%，最优缴费结果增加了 3.181 亿埃镑，增长率为 25.87%，政府为此最优配套资金增加了 3.067 亿埃镑，增长率为 25.86%，政府的负担成本增加并不大。

表 3.17　埃及拟议的社会保险计划缴费结果测算(2006—2015 年)

年　份		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
参保职工数(千人)		2 133	2 166	2 191	2 208	2 219	2 223	2 243	2 267	2 295	2 331
职工缴纳(百万埃镑)	最优	627.0	680.7	735.7	792.3	850.9	911.5	981.4	1 057.0	1 139.3	1 229.6
	最差	618.7	648.9	677.9	705.7	732.7	758.9	790.8	824.8	861.4	901.1
政府缴纳(百万埃镑)	最优	604.6	656.4	709.5	764.0	820.5	879.0	946.3	1 019.3	1 098.6	1 185.7
	最差	596.6	625.7	653.7	680.5	706.6	731.8	762.6	795.4	830.6	869.0

注：1. 本表成本收益分析包括的行业，有制造业、电力、贸易、运输、金融、服务业、建筑以及采矿业。2. 假设条件：①平均实际工资＝175 埃镑。②基本工资年增长率＝GDP 增长率。③最优条件＝7%；最差条件＝4%。④参保职工年龄段处于 15—30 岁。⑤私营中小企业参保职工占所有中小企业的 84%。⑥雇主与职工缴费分别为一半，即基本工资的 13.5%，其他工资的 7.5%。⑦职工缴纳基本工资的 14%。⑧每个中小企业的职工数量平均为 2.7 个。

资料来源：The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005, p. 80.

波恩的德国发展研究所(German Development Institute, Bonn)的研究人员洛维也研究了埃及的社会保障制度，提出了未来改革建议。[①]他认为，埃及改革社会保障制度的时机已经到了，因为埃及必须解决贫困问题，才能真正获得长期的发展机会，而贫困问题的解决又必须超越贫困问

---

① Markus Loewe, *Social Security In Egypt: An Analysis And Agenda For Policy Reform*, Working Paper 2024, http://74.50.50.63/cairo/wp-content/uploads/2010/04/social-security-in-Egypt_loewe_2000.pdf, 2011-06-15.

题本身。长期以来，埃及既有的社会保障制度既没有提高经济效率，也未缩小分配鸿沟，可见这种社会保障制度本身是低效率的，而且极不完善。这种低效率和漏洞百出的制度，主要表现在养老金投资不善、缺少通胀指数调整政策、负面补贴因素存在、养老金管理不善、缺失一些风险项目的保险和特定群体保险。为此，洛维提出，埃及社会保障体制改革的战略思路是，应当继续进行医疗保障体制改革，完善现有养老保险计划，加大养老保险制度改革的宣传力度，开办微型保险项目。社会保障体制改革，首当其冲的是完善社会保险计划，增大社会救济计划(social assistance)的开支项目必不可少，改革的基础是提高本国人民对于建立社会保障制度紧迫性和重要性的公共认知，提高职工的参与度，通过开办微型保险项目，最大限度地扩大受益面。他尤其关注非正规就业部门的社会保险问题(social protection)。在世界上，解决非正规就业人群的社会保障本身就是难题，而且由于这种靠税收和转移支付政策建立起来的体制，覆盖的埃及人口不足总人口的一半，所以，对于非正规就业的社会保障制度建设，其人手之处，一是改革现行体制，扩大覆盖面；二是增加财政预算；三是有的放矢特别设计微型计划。

关于养老保险体制新旧交替问题，虽然埃及现行养老保险体制并没有体现公正和高效，但它依然是一套行之有效的制度，只要稍加改良，在短期内仍能适应埃及经济社会发展的需要。但在长期内，埃及社会保障制度的改革，应当着眼体制的可持续性。

洛维认为，埃及养老金制度改革应当分以下五步走：

(1) 审查养老金投资战略。埃及养老金投资同样回报率很低，施行低通胀率和高效投资政策十分关键。因此，埃及政府必须保障货币币值的稳定，应当同意养老金自主组合投资，国家投资银行(NIB)应当保障养老金的回报，政府应当改革资本市场，允许养老金有一定的运作空间。

(2) 修改养老金公式。埃及养老金计算公式不完善是养老金体制问题的病根，只有加以完善，才能杜绝人为操作和滥用，而且，必须考虑通胀系数的修订。修订公式时应注意，考虑取消收入最低限制，对所有劳动收入均应征税，降低缴纳百分比。取消基本工资和其他工资规定，缴费统一计算。

(3) 补贴发放合理化。财政部门应当通过减少补贴，更加关注社会公平。同时改革养老金计算公式，通过缴费改革全面弥补养老金亏空。

废除所谓"集体社会保障制度"(Collective Social Security Systems)。对于提前退休者,降低养老金比例,杜绝交叉补贴现象。通过财政手段提高保险效率,国家财政只应补贴最低的养老金,但是,财政应对"综合社会保险制度"(the Comprehensive Social Insurance System)直接融资。

(4) 管理体制改革。包括社会保险组织本身的改革、员工培训、杜绝贪污、提高监管力度、完善信息系统等等。

(5) 改革福利发放制度。其主要思想是,对特定风险阶层和特定的社会风险加以保障。例如,医疗保险受益面应当扩大到家属,政府必须强制工作人口及其家属都要加入医疗保险;对于离婚者和遭遗弃者,也应由国家提供特殊保险等等。

但是,在中长期内,埃及养老保险体制必须进行综合改革,形成包括一般保险—私营保险—个人保险的"三位一体式养老保险体制"。要在埃及建立这样一套全覆盖的高效率社会保障体制,首先必须消除政策上的待遇歧视,现有的六项保险虽不必实现完全统一,但是,所有公私企事业职工均应视为永久性用工,并加以保险,纳入埃及"一般社会保险计划"(the General Social Insurance Scheme)。开办护理保险,减轻护理对象对家庭的压力。增加私营保险,作为现有公共保险的有力补充因素,同时还要鼓励个人自愿保险,这样就形成了三位一体的养老保险体制。

(三) 西亚北非国家的养老金制度共同点与改革

除了黎巴嫩以外,西亚北非国家大都实行了强制性的养老金制度,至少已为部分劳动者建立有限养老金制度保障。巴勒斯坦地区和卡塔尔则为公务员建立了养老保险制度。从西亚北非国家的养老金制度的起源看,阿尔及利亚和埃及的养老保险建立得最早,其制度渊源都来自法国殖民者。

1949 年阿尔及利亚建立养老保险制度后,埃及随之在 1956 年建立了本国的养老保险制度,尽管在 1975 年埃及几乎重建养老保险制度,但是,这个地区的所有国家的养老保险制度渊源于法国,则是确定无疑的。现在无论是在阿尔及利亚还是在埃及,养老保险都采用了有限受益型法定社会保险(statutory defined-benefit social insurance scheme)的法式模板。后来,摩洛哥在 1959 年借鉴阿尔及利亚经验,建立了本国的养老金

制度，接着是突尼斯1960年参照该制度建立本国的社会保障制度。除了上述两个国家是按照阿尔及利亚模式建立本国养老金制度的，其余大多数马什里克(Mashriq)国家和海湾国家都参照埃及模式和经验，并进行了相应的养老保险制度改革。[①]例如伊拉克在1956年建立养老保险制度，在1971年进行了养老保障改革；利比亚在1957年建立养老保险制度，在1980年进行了改革；叙利亚在1959年建立养老保障制度，1976年进行改革；沙特阿拉伯于1962年建立养老金制度；约旦在1956年建立养老金制度，1971年进行了改革；安曼在1975年建立养老金制度；巴林和科威特在1976年建立养老金制度，也门是在1990年建立养老金制度的。最后，阿拉伯联合酋长国也于1999年建立了本国的养老金制度。只有巴勒斯坦的情况较特殊，加沙地带采用埃及的养老保险制度类型，而西岸地区则照搬约旦养老保险制度。目前，黎巴嫩仍然只有全国性的限定缴费型公积金制度，在劳动者退休后，对其支付一次性公积金。

对于西亚北非国家的养老金制度所存在的难题，在2009年1月联合国社会发展研究院(United Nations Research Institute For Social Development)发布的研究报告中，对产生各个方面问题的原因进行了判断。报告指出，这些国家在以下几个方面，多多少少都遭遇了效率低、难持续的困难。其具体表现在以下几方面：[②]

(1) 养老金制度的覆盖面有限。上述西亚北非国家公共养老金体制的覆盖面，多数均不足40%的劳动者，这一比重虽高于撒哈拉以南地区，但是却低于拉丁美洲国家、东欧国家和东南亚国家。本地区的利比亚、突尼斯、阿尔及利亚、埃及和约旦情况稍微好些，覆盖面达到55%—80%，与其他国民收入相当的国家比较接近。而海湾国家的养老金制度覆盖面更低。据分析，这与这类国家的不同国体有关，对于养老保险制度的建设，共和制国家要优于君主制国家，因为一般而言，共和制政体的国家更加关注社会进步，所以，一些产油国的制度绩效也就难以显化。具体来看，本地区君主制国家的养老金有效覆盖面为22%，共和制国家的养老

① 阿拉伯世界的亚洲部分称为马什里克(Mashriq)；北非，埃及和苏丹部分地区被称为马格里布(Maghreb)。

② Markus Loewe, *Pension Schemes and Pension Reforms in the Middle East and North Africa*, United Nations Research Institute For Social Development(UNRISD), Draft Working Document January 2009, pp. 8—19.

制度则覆盖了各国的44%的人口。这样一种制度现状，造成不少国家的很多家庭难以承受工伤和老年养老问题，因为，在这些国家大批劳动者没有资格参加相应的养老保险计划，还有很多劳动者根本不参加任何养老金计划。

埃及属于例外情况。尽管在埃及，法律要求职工都必须参加相应的养老保险计划，但实质上真正参加保险者的缴费比例只占全部职工的一半以上。一些人根本不考虑未来养老问题，还有一些人不相信社会保险，认为保险的有效产出过低。当然，也有不少职工，一旦得知个人具有参加养老保险的权利，即刻就会缴费。但是，另一种情况也很普遍，那就是，不少退休老人根本不知道申领养老保险金，因为他们不知道到哪里去申领，更何况埃及的保险监管问题百出，尤其是对私营养老金监管根本不足。公共养老金的缴费充足率达到100%，而私人养老金的雇主缴费率则只有62%上下。对此，社会保险当局根本无法进行管理，因为职工的注册申报、养老金抵扣等，均不在政府掌控之下，职工也不知道雇主是否为自己缴纳了养老保险。还有一些职工和雇主达成默契，通过补缴养老金增加收入。

(2) 养老金制度存在递减式的再分配机制。该地区不少国家的养老金分配机制对穷人不利，政府税收直接资助了养老金制度，但是参保职工较少，不少国家的税收体制上，间接税占大部分，虽然这类税收无论贫富都要支付，但在享受税收成果时，农业和非正规就业的贫穷阶层，却没有了资格，因而也就出现了穷人为富人支付养老金的现实。而且由于养老金制度的碎片化，更加剧了贫富差距。埃及的养老保险制度是最典型的，不同的人群适合不同时期颁布的法令所规定的养老保险制度，军人、警察和高层官僚享受所谓“集体社会保障计划”，这种体制由中央部委管理，由政府预算进行资助；公私职员则参加“全国社会保险组织”(National Social Insurance Organisation, NSIO)的一般计划(general scheme)，由财政给予补贴1%；专业协会则建立了有关保险；雇主和自谋职业者的养老保险又不一样；除了上述人群，剩余的人群则参加所谓综合保障计划(comprehensive scheme)。

(3) 养老金管理成本过高。据研究，养老金管理成本高在该地区国家是普遍现象。数据显示，约旦的养老金管理成本高达总收入的11%，摩洛哥高达14%，巴林更是达到25%，安曼和也门的管理成本达到了离

谱的 50%。相比之下，一些西方国家，例如加拿大养老金的管理成本仅为 1%，阿根廷和克罗地亚也只有 2%。

(4) 养老金福利难以为继。研究认为，这是由于养老保险制度给予提前退休者过高的福利、最低养老金水平过高，以及养老金公式不合理造成的。该地区普遍规定，正常退休年龄男 60 岁，女 55—60 岁，对于提前退休者，有些竟然全额享受退休养老金，因为，这些国家养老金制度规定，只要参保职工缴费满 10 年或者 20 年，即可申领养老金了，所以，一些人在 40 岁就能领到养老金，进而退休。而另一些国家的养老金制度却设置了最大养老金条款，实质性惩罚那些缴纳了很多年养老金的职工，这就导致人人都想尽早退休，申领养老金。以巴林养老保险制度为例，45 岁退休的职工，年养老金缴纳回报比率为 8%以上，但是如果他在 65 岁退休，缴纳养老金的回报率却只有 4%。约旦更为离奇，45 岁退休者的养老金缴纳回报比率为 7%，如果他在 70 岁退休，则回报率只有 3%。70 岁退休的埃及人缴纳养老金的回报率更是达到负值，所以，职工参加养老保险制度越晚，回报率就越高。还以巴林为例，一名职工如果从 25 岁开始缴纳养老金，60 岁退休，养老金缴费的回报率为 6%，但是如果他在在 35 岁加入养老保险制度，仍旧在 65 岁退休，回报率却上升到了 8%。[①]以约旦为例，服兵役的年龄最低从 17 岁开始，这样按照现行养老保险制度，他 33 岁就可以退休，并领到退休前工资的 40%。由于各国最低养老金标准定得过高，正常退休者的养老金就很低，平均只有正常在职收入的 30%。其中，伊朗最低养老金为在职时的 66%，巴林为 44%，埃及为 42%，约旦为 37%。相比之下，相同发展水平的墨西哥为 23%，波兰为 26%。研究还发现，在约旦的退休人员中，有 80%的人领到的养老金高于缴纳的数额，实际上，也就是由财政进行补贴，并由其余 20%的职工代替支付，由未来的下一代人进行支付的结果。

西亚北非国家退休福利系数过高、引发养老金难以为继的情况，引起了广泛关注。这个福利系数竟高达毛替代率的 80%上下，而经合组织(OECD)国家平均仅为 56%，拉美国家为 57%。西亚北非国家退休人员

---

① David A. Robalino, Edward Whitehouse, Anca N. Mataoanu, Alberto R. Musalem, Elisabeth Sherwood, Oleksiy Sluchynsky, *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*, The World Bank, Washington, D. C., 2005.

缴纳养老金的年数很少超过 40 年的。在养老金制度设计中，由于养老金的申领是根据最后缴纳养老金时的工资计算的，所以，不少人在职时，长期压低工资申报基数，而在最后两年却加大申报基数，以便于在计算养老金时，占更大便宜。①以上种种原因，都造成这些国家的养老金制度难以为继的局面。

（5）投资政策效率低。由于这些国家养老金投资政策设计不合理，所以，养老金投资在西亚北非国家的回报率更低。这些国家的养老金制度大都是部分资助的，政府采强制政策把养老金强制贷给国有企业，以致养老金的回报率很低，加上利用途径也不尽合理，如进行社会项目投资，或者投入基础设施建设项目，其结果就可想而知了。

20 世纪 80 年代以来，西亚北非国家的养老保障体制改革已经开始，结构调整是一项重要政策。正如前所分析，现有的养老金制度必须通过提高效率，减少管理成本，改变养老金的计算公式，以终身收入作基础计算养老金申领标准，对于提前退休的制度必须进行修正。更重要的，现行养老保险制度还必须扩大覆盖面，整理碎片化的制度，使之纳入本国一体化养老保险制度之中。目前，在西亚北非各国，还不存在养老金私有化的任何设想，由于经济发展水平较低，人民相信国家应当给予老年人各种保障。对于养老金如何投资，各国都在观望，只有少数国家在养老金管理体制内，成立了相应的投资管理部门，而投资决策也大都极其谨慎，如投资地产、国内证券市场和海外市场的养老金，只占极小的比例。由于支付压力不断加大，压缩养老金福利水平将会成为各国的普遍选择。

① 在我国也有相关案例。据媒体报道，2010 年初，国家审计署在对中国人寿进行审计时，查出一份由新华保险为包括前总裁孙兵在内 47 名高管购买的补充养老险，根据这项养老计划，这 47 名高管退休后可以享受年金收益及医疗费用报销。其中孙兵退休后每个月领取 9.28 万元，如按 80 岁身故测算，共可领取约 2 665 万元，加上医疗费用报销部分，孙兵每月所获权益最高可达 11 万元。其他高管可领取的权益则远远低于孙兵，平均每人每月 1 万多元。参见《新华人寿前总裁养老金月领超 9 万遭审计署干预》，《北京青年报》2010 年 10 月 20 日。

第四章　埃及劳动保障与失业保险制度

一、埃及的人口结构与劳动力市场

埃及当前正处于人口红利稳定期，人口结构年轻，有助于通过养老金体制改革，建设现代化社会保障体制。但是由于埃及经济发展滞后，社会发展落后，改革进程步履维艰，应当通过解决该国劳动力市场的不完善性，加大教育培训投入，提供商业和农业的推广服务体系建设，加大中小企业的就业激励政策改革，建立统一的社会保障体制，推动社会经济发展。

（一）埃及劳动力市场与就业

当前埃及劳动力市场就业结构出现年龄严重失衡。埃及的劳动力市场，正值壮年的就业人口比重巨大，而且就业率高，失业率极低，严重挤压30岁以下劳动力就业。以2003年统计数据为例，从15岁到50岁，按照5岁和10岁的组距进行分组，其中40—50岁的劳动力数量最多，达到515.6万人，占15—64岁就业总人口的1/4，其次是30—40岁的劳动力，数量达到486.2万人，占比重几乎25%，这两个年龄组就业比重也最大，分别达到劳动就业市场的28%和26%，这部分人的失业率较低，其中40—50岁劳动力失业率0.2%，30—40岁劳动力的失业率也只有4.4%（参见表4.1）。[1]

---

[1] The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005, pp. 102—123.

表 4.1　埃及 2003 年不同年龄组劳动力、就业、失业统计

年龄组	劳动力(千人)	占全部劳动力(%)	就业(千人)	占全部劳动力(%)	失业率(%)
15 岁以上	1 453	7	1 011	6	30.4
20 岁以上	2 774	14	1 739	10	37.3
25 岁以上	2 487	12	1 950	11	21.6
30 岁以上	4 862	24	4 650	26	4.4
40 岁以上	5 156	25	5 145	28	0.2
50 岁以上	3 128	15	3 125	17	0.1
60—64 岁	499	2	499	3	0
合　计	20 369	100	18 119	100	11

资料来源：CAPMAS(2004)，Labor Force Sample Survey，http://www.capmas.gov.eg.，2011-06-25.

埃及的劳动力数量增长迅猛。根据 2008 年发布的数据，从埃及全国人口结构上观察可以看出，埃及约有 60%以上的人口处于 15—59 岁的工作年龄段。据测算，埃及 2005—2010 年每年新增劳动力 79 万人，2010—2015 年新增 75 万人，到 2015 年，全国劳动力数量将达到 3 030 万人。而且，埃及女性加入劳动大军的速度也在增加，数量也大为提高。

促成埃及劳动力参与率大幅提高的综合因素。其中包括了性别、年龄和教育因素，这些都是与几十年来埃及的社会稳定进步分不开的。这里有两个基本的概念需说明。劳动力参与率(labor force participation)是正在求职的就业人口和失业人口之和，与处于工作年龄的人口之比。就业率等于所有就业人员与劳动力之比。据分析，按照狭义劳动力参与率和广义劳动力参与率概念计算，从 20 世纪 90 年代以来，埃及的劳动力参与率稳定在 47%—59%。狭义与广义劳动力概念的区别仅仅是，前者不包括终日为糊口发愁的劳动者。

埃及的劳动力参与率正在提高。从年龄结构和受教育层次来看，1998 年之前的 10 年，埃及城乡男女劳动力参与率出现了下降，这是由于受教育年限延长的结果。但是，在 30—49 岁年龄段，埃及劳动力参与率保持稳定，而老年男性劳动力参与率下降，尤其是在埃及农村地区表现明显。2005—2020 年，预计埃及的初中以上劳动力参与率将从 60%提高到 75%。

埃及的失业问题是本国经济改革过程中的必然现象。埃及的失业主要发生在15—30岁年龄组，竟占到全部劳动力失业率的90%，其中15—20岁年龄组、20—25岁年龄组、25—30岁年龄组失业率分别占30.4%、37.3%、21.6%。因而社会保障制度中的失业保障的对象就是这三个年龄组，同样针对他们的职业培训政策、转岗政策等都是需要政府优先考虑的。戴维·A.罗巴利诺(David A. Robalino)把这种失业称之为“失业危机”(the unemployment crisis)，需要严肃对待。由表4.2观察，埃及作为中东北非地区失业率最低的国家，保守的估计也高达9%，但这只是官方公布的失业率，实际数值要高得多。对埃及失业率的性别统计也显示，女性失业者都受过中高等教育，学历层次相对很高，罗巴利诺还预计，埃及的失业现象要想得到缓解，起码要到2015年以后。据他分析，失业现象高居不下的主要原因之一，是因为解决就业多依靠国有部门，挤出了私营部门的就业，这也较为符合经济学上的所谓挤出效应，或者这种现象用经

表4.2 埃及2003年产业结构、就业结构与部分中东北非国家或地区比较

		产业结构(%)			就业结构(%)		
国别或地区	失业率	农业	服务业	工业	农业	服务业	工业
阿尔及利亚	28.4	11	24	65	12	30	58
吉布提	60.0	4	82	14	—	—	—
埃　及	**9.0**	**16**	**50**	**34**	**30**	**21**	**49**
伊　朗	13.8	11	53	37	23	31	45
约　旦	14.2	2	72	26	6	25	69
黎巴嫩	11.0	12	68	20	—	—	—
摩洛哥	22.0	18	52	30	44	21	33
突尼斯	15.3	12	59	29	22	34	44
西岸与加沙	26.0	6	82	12	14	34	52
也　门	9.1	15	45	40	55	—	—

资料来源：David A. Robalino, Edward Whitehouse, Anca N. Mataoanu, Alberto R. Musalem, Elisabeth Sherwood, Oleksiy Sluchynsky, *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*, The World Bank, Washington, D.C., 2005, p. 32.

济学术语来概括，就是就业的挤出效应（参见表 4.1 和表 4.2）。[①]

（二）埃及经济发展对劳动力市场结构的影响

20 世纪 80 年代以来，埃及经济的稳定发展与社会进步，直接改变了全国的劳动力结构。当前埃及就业结构表现出的特征是，政府雇员增加较快、人口流动和向外移居数量减少、失业率也在增加（参见表 4.3）。

表 4.3　埃及不同年份就业的部门结构　　单位：%

行业＼年份	1990	1995	1999	2000	2003
政　府	22	26	27	28	29
国有企业	10	9	6	6	6
公共部门小计	32	35	33	34	34
私营部门	67	63	66	65	64
投　资	1	1	2	1	1
总　计	100	100	100	100	100

资料来源：Calculated from CAPMAS, Labor Force Sample Survey, various issues, http://www.capmas.gov.eg, 2011-06-15.

从总体数据观察，埃及政府雇员增加较快，国有企业改革有成效。埃及公共部门的就业比重只及私营部门的 1/2，这一趋势在 2003 年以前并未发生根本变化；政府部门对于公共部门就业的贡献越来越大，公共企业所占比重越来越小，这一现象与埃及的私有化进程基本吻合。从 1990 年到 2003 年，埃及的政府部门就业数量净增长 7 个百分点，国有企业职工数量净减少了 4 个百分点，基本维持了公共部门的就业数量微升状况。而如果考虑私营部门和投资部门的就业比重下降的 3 个百分点，则可以发现，政府部门实质上的雇员增长数量是较大的。这也显示了埃及社会保障制度建设亟须跟上社会改革的进程。

① David A. Robalino, Edward Whitehouse, Anca N. Mataoanu, Alberto R. Musalem, Elisabeth Sherwood, Oleksiy Sluchynsky, *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*, The World Bank, Washington, D.C., 2005, p. 32.

埃及就业的行业结构正在出现转型趋势。若从行业就业结构观察，埃及的农业和制造业就业持续下降，而生产服务业就业稳步增加。其中农业就业人口目前已下降到就业结构的30%以下，贸易和旅游部门的就业13年内增加了4个百分点，服务业增加更多，达到5个百分点。显然从农业部门中流失的10个百分点的就业劳动力中，有一部分进入贸易和旅游业、服务业。运输业、金融与房地产业也出现了增长。据分析，从20世纪90年代到21世纪初，埃及劳动力中就业增长最快的，是具有初中以上技术和农业文凭的人。但是，应当注意的是，在埃及的就业结构中，投资部门解决的就业极为有限，这与埃及在中东北非地区的政治和经济影响力，是存在较大差距的。另一项值得注意的是，从1990—2003年，在埃及公用事业部门就业的人口基本未有增加，如果考虑到10多年来城市的扩张、城市人口的大量增加、人民收入的增加，公用事业部门的就业数量增长是大大下降的。这一观察与埃及社会大量存在的城市贫困现象、贫民窟现象和沙漠地带城市的发展也是吻合的(参见表4.3和表4.4)。

表4.4　埃及不同年份按照经济活动的行业就业结构变化

单位：%

部门＼年份	1990	1993	1995	1997	1999	2000	2003
农　业	40.0	35.3	33.0	31.3	29.0	29.6	30.0
矿　业	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
制　造	14.0	13.9	14.0	13.5	13.0	11.9	11.0
公用事业	0.8	1.0	1.0	1.2	1.0	1.2	1.0
建　筑	6.0	6.5	6.0	7.3	8.0	7.9	7.0
贸易与旅游	9.0	9.8	10.0	12.4	14.0	13.2	13.0
运　输	5.0	5.5	6.0	5.8	6.0	6.5	6.0
金融与房地产	2.0	1.9	2.0	2.4	3.0	2.9	3.0
服　务	22.0	25.9	26.0	25.5	26.0	26.4	27.0
总　计*	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注：* 总计数据略有误差。

资料来源：CAPMAS, Labor Force Sample Survey various Issues, http://www.capmas.gov.eg., 2011-06-25.

埃及就业市场存在的另一个问题是，就业结构的产业间差异很显著（参见表 4.2 和表 4.5）。埃及的工业化程度实际上并不高，农业、服务业和加工业的比重是 16%、50%、34%，但就业结构却为 30%：21%：49%，显露的主要问题是服务业解决就业的能力太低，服务业的产业结构为埃及三次产业的一半，却只能解决五分之一的就业；相反，埃及的加工业仅占产业结构近三分之一，然而却要解决近一半的就业人口，似乎有点不堪重负，是典型的低效率现象，这也表明埃及的加工制造业的附加值较低，经济向工业社会转型发展的进程处于起步阶段。由此可见埃及的就业结构和产业结构的双扭曲之严重。

表 4.5　埃及 1995—2005 年不同地区按岗位类型的就业结构

	下埃及(%)			上埃及(%)		
	1995/1996	1999/2000	2004/2005	1995/1996	1999/2000	2004/2005
农业工资工人	13.0	7.9	7.2	13.7	8.4	9.5
农业自谋职业者	19.9	27.3	29.1	26.5	31.2	30.9
农业无报酬工人	14.6	18.2	18.4	20.2	23.7	21.9
非农业工资工人	40.8	36.6	35.9	28.0	26.6	28.5
非农业自谋职业者	10.1	8.6	8.2	10.0	8.8	8.0
非农业无报酬工人	1.5	1.4	1.2	1.7	1.4	1.2
总　　计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源：Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Upper Egypt: Pathways To Shared Growth*, Report No. 49086-EG, October 21, 2009, The World Bank, p. 37.

埃及就业结构的区域差异也十分严重。上埃及地区和下埃及地区的经济社会发展，受制于埃及本国的地理资源禀赋的差异。从 1995—2005 年的 10 年间，下埃及的农业部门就业从 47.5%（13.0%＋19.9%＋14.6%）下降到 44.7%（7.2%＋29.1%＋18.4%），上埃及地区农业部门就业的变化从 60.4%（13.7%＋26.5%＋20.2%）上升到 62.3%（9.5%＋30.9%＋21.9%），这使得上埃及和下埃及两个不同地区的就业差异更加拉大，加剧了区域不均衡发展。再以两个地区的非农业工资工人在 1995/1996 财年、1999/2000 财年、2004/2005 财年的变化为例，下埃及地区下降了 5 个百分点，从 40.8%下降到 35.9%，年均 0.5 个百分点；上埃及地区从

28.0%增加到 28.5%，变动极其微弱。可见，上埃及地区经济社会发展的停滞问题极为严重。

埃及就业人口向世界市场流动出现了下降的趋势。据《埃及人文发展报告 2005》分析，埃及在 21 世纪初，向国际市场提供的流动劳动力总数不足 120 万人，劳动力流动率约为 5%。在 20 世纪 80 年代，尽管国外对于埃及国内劳动力的吸引很大，但是，他们的技术和技能尚不足以胜任现代科技和现代服务业发展的要求。经济体制改革以来，埃及本国的教育和培训业务的发展，为就业市场输送了更多的先进劳动力，也促使埃及劳动力在中东和北非地区劳动力市场以及国际市场提高了竞争力。

（三）埃及中小企业的就业问题与非正规就业问题

埃及中小企业是提高经济增长率和收入的主要动力。从 20 世纪 80 年代以来，无论是正规就业还是非正规就业，埃及中小企业（SMEs）都是主力，发展十分稳定。以所谓“单个的经济单位”（economic units）计算，在 1988 年，埃及有 290 万家中小企业，到 1998 年则发展到 330 万家，埃及中小企业解决的就业人口达到了 730 万人，年均增长 2.8%，占就业总数的 38%。①

埃及中小企业创造就业的资本成本较低。埃及中小企业的单位职工资本只有 1 万埃镑，并且大多数中小企业依靠自筹资金资助经营。据统计，埃及中小企业的开办资金只有 6%来自银行等金融机构，到 2003 年，依靠金融机构流动资金贷款经营的中小企业只占 10%。另外，埃及中小企业的经营范围较杂，经济活动涉及贸易、服务和制造业。其中尤以贸易和服务业为主，2003 年统计，贸易和服务企业占埃及小企业和微观经济单位的 65%。近几年来，埃及的服务业和制造业部门，也开始涉及信息技术业务。

中小企业就业还存在一定不足之处。埃及中小企业经营普遍存在工作条件较差、劳动强度大、收入低的状况。这些与中小企业经营失败、制

① The Contributions of SMEs to Egypt's Economy, POLICY BRIEF #5, http://www.undp.org.eg/LinkClick.aspx?fileticket=QwaJg3TbIM8%3D&tabid=187&mid=675, 2011-06-15.

度不完善、企业生产技术含量不足、组织规模偏小与中等企业缺少并存、生产用地困难、成本过高等因素有关。例如，据统计只有10%的埃及中小企业得到正规金融服务。又比如，埃及97%的中小企业职工数量在1—49人，造成与大企业配套能力低下。据2003年统计，在中小企业家群体中，女企业家只占其中的6%左右。另外，如果要促进埃及中小企业的发展，就需要在教育体制改革与各类学校的课程体系改革方面作出努力，不但为中小企业更多掌握专业技能的人力资源，也为埃及政治体制与经济改革后走出政府部门的大量妇女在中小企业找到合适岗位，为更多愿意创业者提供适当平台。

非正规部门的存在和发展对于解决埃及就业问题有重要意义。此处涉及两个就业统计的概念，即所谓的非正规部门(informal sector)和微型企业(micro-enterprises)，企业类型通常都是按照解决就业的数量来指代的，埃及非正规部门雇员人数通常在10人以下，微型企业则常指雇员人数在5人以下者，小企业通常只雇员人数为5—9人者。20世纪70年代中期以来，非正规部门解决了大量埃及人就业。据统计，1976年，埃及非正规就业人口达到240万人，该数据占埃及私营非农就业的93%，而当时的正规私营部门(formal private sector)的就业人数总共也只有17万人之多。到1985年，私营就业达到了290万人，而到了90年代，非正规就业增长更为迅猛，仅仅10年时间，非正规就业人数在此基础上几乎翻番。在21世纪初期，埃及非正规就业人数达到全国经济总量的31%左右，同时占私营部门职工的46.9%，占全国私营企业职工数量的85.9%，以上数据尚未包括农渔业和狩猎业就业人数。埃及的非正规就业遍布全国乡村，对于男女劳动力和少数民族就业有很大吸引力。但是，非正规就业也与政府的相关法规制度多有不合之处，有待不断完善。①

二、埃及的失业问题与失业福利制度

长期以来，埃及的国有经济占有很大比重，国家制定了《劳动法》，对

① Naglaa El-Ehwany, Heba El-Laithy, *Poverty, Employment and Policy-Making in Egypt, A Country Profile*, ILO Area Office in Cairo, North Africa Multi-Disciplinary Advisory Team, [2001], pp. 2—9.

于国有经济部门实行了有保障的就业制度和劳动保障,但是由于经济效率低下,国有经济难以解决更多的社会就业,且经济改革后,大量职工开始游离于国有经济之外,加剧了失业的发生,而且历史上由于埃及失业保障体制的建设极为薄弱,给社会稳定带来很大影响;然而埃及《劳动法》中的失业福利制度对于职工权益的保护,还是有不少可资圈点的地方。

(一) 埃及的失业状况

埃及失业率几十年来发生过较大起伏。据埃尔-埃瓦尼(Naglaa El-Ehwany)和埃尔-莱西(Heba El-Laithy)研究指出,20 世纪 60 年代,埃及几乎实现了全面就业,例如在 1960 年,当时埃及的失业率只有 2.2%,但是,由于政府部门和公共经济部门人满为患,经济效率非常低下;从 70 年代中期开始,埃及发生了公开的失业现象,不过即使根据 1976 年的普查资料,其失业率也仅在 4.3%以下。80 年代是埃及经济高增长阶段,伴随着经济的高增长而来的是高失业率,据 1986 年人口普查资料显示,当时的失业率达到了 11.1%。在 1986—1996 年期间,埃及经济下滑,投资减少,失业率也处于较高水平的 9%。而据 1998 年进行的"劳动力抽样调查"(Labor Force Sample Survey)指出,当年埃及失业率有所下降,为 8.2%,而在 6 年前的 1992 年,埃及的失业率则高达 8.8%。另一项由埃及部长理事会(Council of Ministers)在 2000 年年底发布的资料披露,从 1997/1998 财年到 1999/2000 财年,埃及 3 年的失业率每年都维持在 8%,约有 150 万人处于失业状态。①

埃及失业现象突出,低龄失业现象普遍,带来社会稳定的重大隐患。表 4.1 展示了埃及失业的年龄结构。其中 15—30 岁的劳动者失业发生率最高。表 4.6 显示,进入 21 世纪以来,随着埃及劳动力就业的人数不断增加,失业率也在缓慢上升中。其中,2003 年的失业率高出 1990 年 3 个百分点。从各年龄段失业率来看,15—20 岁、20—25 岁以及 25—30 岁的失业率最高,平均失业率在 30%上下。

① Naglaa El-Ehwany, Heba El-Laithy, *Poverty, Employment and Policy-Making in Egypt, A Country Profile*, ILO Area Office in Cairo, North Africa Multi-Disciplinary Advisory Team,[2001], pp. 2—9.

表 4.6　埃及不同年份的失业与失业率变化

年　份	劳动力数量(千人)	就业数量(千人)	失业率(%)
1990	16 046	14 755	8.0
1995	16 968	150 581*	11.2
2000	18 900	17 203	8.9
2003	20 359	18 119	11.0
2004			9.9

注：* 该数据似有误，原文如此。

资料来源：CAPMAS, Labor Force Sample Survey, http://www.capmas.gov.eg, 2011-06-11.

埃及的失业现象直接导源于较为低级的产业结构需求。同样参见表4.1，从年龄结构上看，最有意思的是，40—64岁的埃及劳动力占总劳动力的42%，但是，却占就业总量的48%，失业率竟只有0.3%。这个水平只及埃及15—30岁劳动力失业率的1%。个中的原因，应当还是当前埃及的产业结构，更需要有稳定的职业观念和较为熟练技术的工人。要证明这一点可参见表4.7，埃及的文盲、可读写、中等以下教育程度的劳动力的比重，占埃及劳动力的47%，失业率竟然只有2.2%。这充分证明了埃及的产业结构是较低的，并不需要很多高级劳动力。

表 4.7　埃及 2003 年不同教育程度的劳动力分布与失业状况

分　组	劳动力		失　业	
	数量(千人)	%	数量(千人)	%
文　盲	4 617	23	12	0.5
可读写	3 799	19	15	0.7
中等以下	1 052	5	23	1.0
中　等	6 382	31	1 478	65.9
中等以上	1 009	5	146	6.5
大学以上	3 460	17	567	25.3
总　计	20 360*	100	2 241	100.0

注：* 该数据似有误，原文如此。

资料来源：CAPMAS, Labor Force Sample Survey, http://www.capmas.gov.eg, 2011-06-15.

埃及失业与教育程度的正相关性十分明显。总的来看，目前埃及的失业率处于上升通道，但是，由于受教育年限不同，不同受教育层次劳动力的失业率也有很大差异。具有中等文化程度的埃及人，失业率竟然占到全部失业劳动力的近66%，而大学以上劳动力的失业率也占了失业总数的25%。可见，想要解决具有中等文化程度和受过大学教育的劳动力的就业问题，提高产业结构、加大研发投入，逐渐变劳动密集产业为技术密集产业为主，并提高职业培训的投入等政策是十分必要的(参见表4.7)。

世界银行在2010年出版的一份研究报告《上埃及：分享式增长的途径》(Upper Egypt: Pathways To Shared Growth)认为，在上埃及地区，就业率和劳动力参与率不高，造成每个家庭的收入十分有限。而且，上埃及地区还有很多无收入的家庭劳务工存在(参见表4.8和表4.5)。这项研究同时指出，埃及出现就业率较低的主要原因，来自男性、女性就业参与率的差别，女性就业的相关指标较低是主因。在2005年，下埃及女性就业增长有5个百分点之多，而上埃及地区的女性劳动力参与率只有1个百分点的增加。从上埃及地区城乡失业的情况对比看，埃及城市失业率一般均维持在相对稳定水平上，而农村失业率近年不断增加，数据显示，农村失业率年均增加幅度为4.4%左右，但是，相对于埃及农村人口的增长率和劳动力数量的增长率，这样的失业率水平依旧很低(参见表4.9)。所以说，埃及的失业率有女性化(feminization)和农村化(ruralization)的倾向。

表4.8 埃及1999/2000—2004/05财年乡村地区就业统计

	劳动力参与率(%)		就业率(%)		有报酬就业率(%)	
	1999/2000	2004/05	1999/2000	2004/05	1999/2000	2004/05
下埃及乡村地区	50	54	95	95	76	77
上埃及乡村地区	46	48	97	97	72	74
埃及全国	45	47	94	95	80	81

注：劳动力参与率(labor force participation)是正在求职的就业人口和失业人口之和，与处于工作年龄的人口之比。就业率等于所有就业人员与劳动力之比。有报酬就业包括有工资收入的职工、雇主和自谋职业者，该数量之和与劳动力之比为有报酬就业率(Paid employment rate)。

资料来源：Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Upper Egypt: Pathways To Shared Growth*, October 21, 2009, Report No. 49086-EG, The World Bank, [2010], p. 21.

表 4.9　埃及不同地区 1999/2000 财年—2004/2005 财年男女劳动力比率比较

	1999/2000		2004/2005	
	男	女	男	女
下埃及(%)	83.5	51.3	83.5	56.3
上埃及(%)	83.6	50.0	83.0	50.9
埃及全国(%)	83.5	51.2	83.3	53.9

资料来源：Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Upper Egypt: Pathways To Shared Growth*, October 21, 2009, Report No. 49086-EG, The World Bank, [2010], p. 22.

（二）埃及的失业福利制度①

埃及的失业保障制度比较简单。从分类上看，埃及的失业社会保障属于社会保险，失业社会保险涵盖公共部门和私营部门的就业人口。那些临时工、季节工、零工不享受失业保险，家务劳动、家庭佣工、公务员、年龄在60 周岁以上的雇员、自谋职业者和手工艺人，也不享受失业保险政策。

1. 失业保险金来源

职工个人不缴纳失业保险金，雇主则按照参保职工总工资的 2%缴纳保险金。计算缴纳失业保险金额的最低月收入等于公务员月工资的下限，按照 2008 年 7 月标准计算，为 108.5 埃镑；失业保险最高标准，按照 1 400 埃镑缴纳。一旦失业保险基金出现赤字，按照现行政策，则由埃及政府加以弥补。

2. 申领失业保险的资格

参保职工申领失业保险，需缴费满 6 个月，其中包括失业前有 3 个月连续缴费期。职工必须具有工作能力，并经过登记在册，定期向劳动力办公室报告。申领失业保险的失业者，必须是那些非自愿离职、工作无过失或者无拒绝参加培训、无拒绝适当工作机会的记录。

① Social Security Administration, Office of Retirement and Disability Policy, Office of Research, Evaluation, and Statistics, *Social Security Programs Throughout the World: Africa, 2009*, SSA Publication No. 13-11803, August 2009, Social Security Administration, 2009, pp. 80—81.

3. 失业福利金的申领

失业职工领到的福利金等于失业前一个月工资的 60%，在失业职工提出申领失业福利金的 7 日内起，连续可领 16 周失业福利金。如果失业职工在此前已经连续缴纳失业保险金 24 个月，则其领取失业金的时间可达 28 个月。

4. 失业保险政策的管理

埃及失业保险立法较早，但是提供的保障依旧非常有限，且相关立法已面临彻底修订。埃及第一部含有失业保障内容的劳动法规是 1959 年通过的，《1961 年 143 号法》规定，国家向享受埃及老年和残障保险的失业者提供贷款，但同时还规定，失业者在找到新工作后，需归还失业贷款。《1964 年第 63 号法》通过了埃及历史上首部全面建立社会保险计划的法律，《1965 年第 77 号劳动部令》发布了关于埃及失业保险特别规定，《1967 年劳动部第 58 号部令》对之进行了修改，并修订了当时的失业保险计划实施程序的个别规定。现行失业法规是《1975 年社会保障法》，即《1975 年第 79 号法》，《1975 年第 79 号法》规定了埃及实行强制失业保险。在 2002 年，《埃及第 156 号法》建立了职工紧急福利基金，由埃及人力与移民部，向因企业倒闭或因企业裁减人数而失业的、参加社会保险的职工，提供救济福利。[①]

埃及财政部具体负责失业保险政策和体制的管理。

具体失业保险计划的实施和办理，则由埃及“全国私营与公共部门社会保险基金组织”(National Organization for Social Insurance for the Private and Public Sector Fund)加以组织与实施。

三、埃及《劳动法》与保护职工权益

埃及《民法典》规定了有关就业的一般原则与具体政策，埃及公共部门的社会保障则已经制定，并实施了独立的就业法规，埃及《劳动法》在这

---

① 分别参见 NATLEX，the ILO database of national labour，social security and related human rights legislation maintained by the ILO's International Labour Standards Department，http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/CTRYPROFILE/DOCUMENTS/EGY/F1837659622/EGY.pdf，2011-05-20 以及 Social Security Themes in Egypt，egp-1975-l-35092，http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/470/Social%20Security%20Schemes%20in%20Egypt%201985.pdf，2011-05-20.

方面的制度较为具体。

(一) 埃及《劳动法》的核心思想与法律体系

埃及《劳动法》高度重视保护雇员利益，特别是对于企业解雇职工这一做法极为反对，这一思想来自埃及的文化传统。埃及宪法规定，埃及属于社会民主国家，埃及国家的经济基础建立在自立与正义的基础之上，秉持杜绝剥削、缩小收入差距，保护正当收入、保护正当营利、保证公共责任与公共支出的正当性原则。①

埃及的劳动与就业立法是以宪法为基础的。尽管近二三十年以来，埃及正在经历向市场经济的转轨，雇主则希望法律给予更多的权力，以应对劳动雇用纠纷。但是，埃及政府除了在一定范围内对劳动法进行修订，其保护劳动职工权益的本质内核并未发生大的变化。

埃及《劳动法》是 1981 年通过的，并在 2003 年重新修订，此即《2003 年第 12 号劳动法》(The Labor Law No. 12/2003)，简称《劳动法》(Labor Law)。对于该法，埃及人力与移民部(Ministry of Manpower and Immigration)发布了行政令(ministerial decrees)，对之加以行政管理。除了 2003 年《劳动法》之外，相关的法律还有：《社会保险法》(the Social Insurance Law)[即《1975 年第 79 号法》(Law No. 79/1975)]，《私营养老金法》(The Private Pension Funds Law)[即《1975 年第 54 号法》(Law No. 54/1975)]。《1978 年第 108 号法》制定了有关雇主社会保险政策；《1988 年第 74 号法》制定了建筑业和采石场工人保险规定；《1976 年第 50 号法》规定了海外埃及职工的社会保险制度。

(二) 埃及《劳动法》的主要内容与规定

埃及现行《劳动法》包括了十一个方面的政策：即劳动雇用、薪酬与福利、离职与休假、劳动合同终止、解雇和减少工作岗位及裁员、不正当竞争与非竞争条款、人事管理、隐私条款、职工工伤/职工补偿条款、失业②、保

① 见《埃及宪法》第 4 条。
② 有关失业的内容本章第二节已有介绍。

健/安全与工会—劳资关系。[①]以下分别进行简要介绍，其中埃及《劳动法》第 10 条有关失业的社会保障制度，已在第二节中介绍。

1. *劳动雇用*

埃及《劳动法》中有关劳动雇用的政策，主要包含下面几项内容：即劳动雇佣合同种类、劳动歧视条款、劳动雇用申请、劳动雇佣合同的使用、招工广告与增雇职工、劳动雇用审查与背景调查。

(1) 劳动雇佣合同种类

按照埃及《劳动法》规定，劳动雇佣关系的生效以劳资双方签订劳动合同为准。这样的雇佣合同可以是为了特定项目、非特定项目，也可以是为完成特定工作或者工程。特定项目合同(definite-term contracts)除非延期，否则合同到期劳动雇佣关系自动终止。而续签劳动雇佣合同，须在原合同结束前办理，否则特定合同就自动成为非特定合同(indefinite term contracts)。为特定项目签订的合同，项目完成即告解除，即使是随着项目完成后，原有合同成为非特定合同，原合同仍属已中止的合同。

在埃及，对劳动的外包(labor outsourcing)属非法活动。由第三方为雇主提供雇工，在埃及难见成功的例子。例如，一家雇用了某类职工的机构，把某个职工外包给需要某类职工的公司，从埃及法律角度观之，则该职工是受后者雇用的，并不因为前一公司的雇用在先。在埃及，此类劳动雇佣关系受到政府严格的监管。

(2) 劳动歧视条款

埃及《劳动法》第 35 条规定，禁止雇主以性别、种族和语言、宗教进行歧视性劳动雇用。这类规定直接来自《埃及宪法》中的非劳动歧视思想。《劳动法》还对特定群体，例如妇女、儿童和残疾人的劳动权力进行特别保护。例如，埃及《劳动法》第 89 条和第 90 条就规定，限制妇女值夜班或有损妇女身体和心理健康的工作，这类立法的目的，并非把妇女就业排除在相关行业之外，而是为了给予妇女儿童以特殊的保护。对于残疾职工，以及部分伤残职工，或者在本企业、事业单位能够胜任其他岗位工作的残疾职工，不得解雇。《1979 年第 39 号法》经《1982 年第 49 号法》修订后的第

---

① Egypt Labor and Employment Law, http://www.employmentlawalliance.com/de/globe_smart/chapter/EG/eb8838725d2e736fc653f9b60178e2b1, 2011-05-20.

124条规定，对身残群体的劳动雇用应有所限制，法律对雇主采用定额管理制度。例如，根据《1979年第39号法》，单位用工须有5%的岗位面向残疾人。法律还规定，由劳资办公室向雇主推荐残疾人，但是，雇主有权自行选用残疾人，并满足5%定额要求。

(3) 劳动雇用申请

埃及《劳动法》规定，对于雇主要求求职者提供个人信息的要求，不加禁止。

(4) 劳动雇佣合同的使用

埃及《劳动法》第32条规定，签订劳动合同必须是书面的，以阿拉伯语文本签署一式三份，雇主、求职者和劳动保险机构各执一份。劳动合同中必须载明以下内容：①雇主姓名、住址、办公地点；②职工姓名、资格、专业技能、社会保险号码；③工作性质和类别；④工资、支付条款和支付时间，以及福利（现金或者实物）。如果没有书面劳动雇佣合同，受雇方需以各种方式证明雇用行为之存在，包括人证等。劳动雇佣合同中应载明，实习期为3个月以内，在此期间，雇主有权不付报酬、不加事前通知，而解雇试用人员。如劳动合同没有试用条款，以上做法则被视为非法。

(5) 招工广告与增雇职工

埃及《劳动法》第13条规定，劳资办公室的雇用许可（certificate of employment）是雇佣合同成立的首要条件。《劳动法》第14条（Article 14）规定，任何埃及公民希望开始找工作时，首先要到当地的劳资办公室登记。没有劳动雇用许可证者，雇用行为开始后的15日内，必须到劳资办公室登记。对于雇主的岗位空缺信息，没有强制发布的规定，雇主可以多种方式发布招工信息，如刊登广告或者委托职业介绍所等。

(6) 雇用审查与背景调查

雇主可以对求职者进行雇用审查或背景调查，但须符合《埃及宪法》作出的限制，符合《民法典》中规定的诚信义务要求。

2. 薪酬与福利

埃及《劳动法》有关劳动报酬与福利的规定，主要包括最低工资、最低就业年龄、工资支付、童工、健康保险与其他社会保险、加班、工作日/工作周和工作小时规定。

(1) 最低工资

根据埃及《劳动法》规定，埃及全国工资理事会(the National Council for Wages)授权制定：①最低工资；②平衡物价与工资的手段；③每年增资幅度，不得低于用以计算社会保险缴纳工资的7%。职工基本工资包括红利，但是并不包括在雇佣合同中未加规定的项目，如加班费和佣金等。

(2) 最低就业年龄

埃及《劳动法》第98条规定，未成年人是指年龄未达14岁者，或已过小学受教育年龄、但尚未满18周岁者。禁止企业雇用年龄在14周岁以下儿童，或者雇用未受满小学教育者为童工，但是，就业培训可从儿童年龄在12岁时就开始。

(3) 工资的支付

职工工资的支付按照工作日计算，在工作地点支付。工资支付的周期按照劳动合同规定，可采取按月支付工资等。对于计件工作或者超过两周时间的工作，则按照工作性质，支付周薪。

(4) 关于童工

埃及《劳动法》第101条规定，除了农业劳动雇用童工不受限制，其他行业对童工雇用都有严格规定。童工每天工作时间不得超过6小时，工作期间内应当有一次就餐休息时间，且童工连续工作不得超过4小时，不得在超市工作，在周末和节假日不得安排工作，不得在晚上19点至清晨7点加夜班。

(5) 职工的健康保险与其他社会保险

埃及现行社会保险立法，即1975年第79号《社会保险法》(Social Insurance Law)对于公共部门的健康保险与其他社会保险进行了规定，《1975年第54号法》则对私营养老金管理加以规定。埃及雇主必须为职工缴纳社会保险金，否则甘愿受罚。职工享受的保险项目包括：①老年、残障与死亡险；②工伤险；③疾病保险；④失业保险；⑤老年养老金社会照顾(Social care)。有关具体政策可分别参见本书相关内容。

(6) 关于加班

职工加班应当给予加班费。加班费不得低于职工工资，白天加班另予以支付35%的加班费，晚班加班工资为基本工资的70%。职工节日加班除了支付相应工资，还需调休一天。

(7) 工作日、工作周和工作小时规定

埃及《1961年第133号法》规定，加工制造行业的工作时间以每周40小时为限，每个工作日工作8小时，不包括就餐和休息时间。工作时间包括分成几个时段的短休，不超过一个小时。每天上下班之间的时间不得超过10个小时。

3. 离职与休假

埃及《劳动法》对于离职与请假的有关规定包括：有薪假期、有薪病假、有薪公假、职工家庭假和其他病假、伤残假、孕期休假和产假、职工报酬。以下简述其主要制度性政策。

(1) 职工有薪假期的规定

职工工作满一年给予21天的有薪假期。职工为一名雇主工作满10年以上，或者职工年满50岁，则每年有30天有薪假期。《劳动法》第47条规定，对于危险工种或者非体面工作(unwholesome works)者的有薪假期，额外延长7天。职工何时休有薪假，具体由雇主决定。如果职工不书面请假，则休假时不得享受工资待遇。如果职工使用有薪假期参加任何教育程度的考试，只需提前15天通知雇主即可。《劳动法》第53条规定，为一名雇主连续工作满5年的职工，给予一个月的全薪朝圣假(pilgrimage)。不休假者将得到工资补偿。职工每年可休6天的临时假，每次连休不得超过2天。临时假得从年假中扣除。职工可休有薪公假(paid time off)，即除了年假，节假日和周末均为有薪休息。

(2) 职工病假与产假保险相关规定①

埃及政府在1959年和1964年就曾经制定过有关职工病假和产假的相关福利制度，现行制度的法律依据，已经纳入1975年社会保障法当中。埃及的职工病假和产假分别属于社会保险政策的重要组成部分。

政策覆盖对象。埃及社会保障政策规定，凡年满18岁以上的职工，政府部门职工凡年满16周岁以上者，均享受正常的病假和产假待遇。目前，相关政策也开始扩大到学生保险人。但是，最新的社会保障政策依旧

① Social Security Administration, Office of Retirement and Disability Policy, Office of Research, Evaluation, and Statistics, *Social Security Programs Throughout the World: Africa, 2009*, SSA Publication No. 13—11803, August 2009, Social Security Administration, 2009, pp. 78—79.

没有把农业临时工和零工、小手工艺人、家庭佣工以及自谋职业人员纳入其中。

保险资金来源。埃及职工休病假和产假，其福利金缴纳（医疗保险）由职工和雇主分别承担，政府不负任何义务。①被保险人按照每月收入的1%缴纳保险费。领用老年养老金人员，按照养老金总数的1%缴纳。遗属按照遗属养老金的2%自愿缴纳。计算应缴纳保险金的最低月收入，等于公务员工资水准的下限。根据埃及2008年7月份公务员工资标准，该数值为108.5埃镑，最高为1 400埃镑。法律规定，自谋职业人员不适用此项规定。②在雇主方面，按照职工工资单工资的4%依法缴费。雇主以3%现金为职工提供现金病假福利。计算应缴纳保险金的最低月收入，等于公务员工资水准的下限。根据埃及2008年7月份公务员工资标准，该数值为108.5埃镑，最高为1 400埃镑。③政府方面，法律规定，政府并不为职工缴纳病假和产假保险金，而是直接向职工提供现金报销。

职工享受病假和产假的条件。①享受病假期间现金与医疗福利者，被保险人必须是已经缴费至少3个月以上，或者包括最近2个月在内的半年之内，缴费满足3个月。②享受产假现金福利者，被保险人必须在产假前的10个月内已经缴费。

（3）职工病假与产假福利金规定

职工病假福利：在职工开始病假的第一个90天内，给予职工病假开始前一天工资的75%；此后则按照85%的待遇执行，但是对于慢性疾病，则需执行100%的病假工资标准。支付病假福利的最长时间，为日历年的180天，而对于慢性疾病患者，则无此规定。

埃及法律还规定，病患职工的最低福利为最低缴纳工资，按照2008年7月的标准为108.5埃镑。

职工产假福利：按照享受产假者开始产假前一天的工资，在90天产假期间支付75%的工资额。一名妇女一生中享受产假的次数为三次。产假最低福利为最低缴纳工资，按照2008年7月的标准为108.5埃镑。产假福利可根据被保险人的工资计发办法，按天、按周或者按月发放。

（4）职工及家属医疗福利

参加医疗保险的埃及职工和家属，都能享受到相关医疗服务。①埃及职工享受医疗福利项目的范围，包括一般看护和特级看护、外科手术、住院医疗、产假护理、牙科护理、化验服务、抓药、康复医疗、购买医疗器械

等。职工的医疗服务一般由雇主提供，也有由公立医疗机构提供的，有些机构与埃及健康保险组织(Health Insurance Organization, HIO)签订服务合同后，也可为职工提供相关医疗保健服务。②埃及职工家属的医疗福利服务项目，亦包括一般看护和特级看护、外科手术、住院医疗、产假护理、牙科护理、化验服务、抓药、康复医疗、购买医疗器械等。职工家属的医疗服务亦与职工一样，一般由雇主提供，也有由公立医疗机构提供的，有些医疗机构与埃及健康保险组织签订服务合同后，也可为职工提供相关医疗保健服务。

(5) 劳动保障与福利制度监管

对职工社会保障制度进行监管，使其依法有效运转，是埃及政府的一般职责。主要分工如下：埃及健康与人口部负责法规的全面监管工作，而一般养老金具体业务，如缴纳业务和现金福利，则由“全国私营与公共部门基金会及社会保险政府部门基金会社会保险组织”具体办理，“健康保险组织”通过医院，具体负责医疗福利。

4. 劳动合同终止

埃及《劳动法》规定，劳动合同的终止包括过失性劳动合同终止条款、歧视性条款、中断合同的支付、骚扰等规定。

(1) 过失性劳动合同终止条款

在埃及，雇主终止劳资合同是负有法律义务的一项程序。除了限定条款合同的终止，雇主不得无故解除劳资合同。而有理由的解除劳资合同，也受到严格限制。除非雇员犯了“严重过失”(grave mistake)，无限定条款合同下的职工，或者限定条件到期前的合同职工，均不得解雇。这类所谓严重过失包括：①盗用他人名誉或提供虚假信息者。②损坏雇主财物者，但需雇主在 24 小时内通知有关部门。③屡次违反安全规程，危及其他雇员者，此类规程须印发或张贴，且需是雇员受到书面提醒后，仍不遵守者。④无理由旷工每年达 20 天以上或连续达 10 天以上者，但要求雇主须于职工第一次旷工满 10 日后，以挂号信方式通知当事人，第二次旷工 5 日后，以挂号信再次通知当事人。⑤泄露机密给雇主带来重大伤害(grave damages)者。⑥与雇主发生竞争行为。⑦工作时间酗酒吸毒者。⑧攻击雇主或总经理，或因工作攻击部门经理。⑨违反罢工法。

以上规定，决定了埃及雇主解雇职工是不容易的。而且，无论雇主还是职工，解除合同都须事先告知。对于工龄未满 10 年的职工，告知期为

两个月，工龄 10 年以上者，告知期为 3 个月。如果雇主未遵守告知期，则雇主须按照相应的时间支付被解雇职工的工资。即使是解雇事出有因，雇主也被禁止直接解雇职工，如雇主确实要解雇职工，雇主须首先递交一份解雇请求，申明解雇职工的原因，送达相应的劳工委员会，由劳工委员会下达解雇决定。但是，劳工委员会要先行审查解雇案是否符合相应规定。如果劳工委员会认为雇主的解雇申请涉嫌滥用权力，雇主则必须为此支付被解雇职工按照工龄计算的两个月的工资。每一方都可据此向相应的法院提出上诉。即使是职工属于工会会员，工会也不直接卷入该解雇案中，工会代表只是劳工委员会的 5 名成员之一。

（2）歧视性条款

在埃及就业歧视的案例很少。

（3）中断合同的支付

对于雇主滥用被解雇职工的时间，则法律要求雇主必须为此按照职工的服务年数，向职工支付每年两个月的工资补偿。

（4）骚扰

埃及《劳动法》对于工作场所发生的骚扰案件不作任何规定，但是，规定同事之间应当相互尊重，并在企事业内部劳动规范中加以规定，此一劳动规范需是已经向劳资办公室备案的文件。

5. *解雇职工和减少工作岗位及裁员*

在埃及《劳动法》中，解雇职工和减少工作岗位与裁员的相关规定包括：裁员的程序、中断支付、福利补偿问题、使用友好终止劳动合同协议等。

（1）裁员的程序、中断支付、福利补偿问题

埃及《劳动法》第 196—201 条，对于企业裁员加以限制。一般情况下，企业在出现冗员后，雇主为了经济因素，会请求全部关闭或部分关闭经营设施，或进行缩编，或减少经济活动，这将影响到该机构的劳动力规模。企业主一旦决定减员，就要首先向政府主管部门提出请求，以获得许可。雇主的书面裁员请求需列明裁员的原因、裁员数量以及类别。政府劳动委员会在接到雇主申请后，需在 30 天内作出决定。如果企业主不服决定，可在 15 天内向专门委员会提出申诉。但是根据埃及《劳动法》的规定，判决时间至少要一年时间，埃及法院的裁决一般不倾向于企业主。而且，在法院审理期间，雇主必须继续向职工支付工资。在上述裁员请求得到批准后，雇主必须给予被裁员职工经济补偿，补偿标准是，在职工服务

期的第一个5年,每年给予1个月工资补偿,以后每增加一年工龄,每年补偿一个半月工资。

《劳动法》允许企业主对雇佣合同进行临时性修改,以避免出现上述裁员行为。这种情况下,职工的岗位可能会被调整,或者减少职工薪金。雇主通常也会对职工重新加以培训,以适应本企业内新的岗位要求。

(2) 使用友好终止劳动合同协议

在埃及,终止劳动雇佣合同时,使用这一方式的情况极少。企业主为了避免被解雇职工起诉到法院,通常都会给职工一笔遣散费,但是前提是被解雇职工写一份书面辞职请求。

6. 不正当竞争与非竞争条款

埃及《劳动法》对于所谓"不正当竞争与非竞争条款"的有关规定包括商业秘密、非竞争条款、职工和顾客不得请求条款等。

(1) 商业秘密

埃及《劳动法》并不涉及保护企业秘密的条款,但是,一般情况下埃及《劳动法》和《民法典》是禁止泄露企业商业秘密的。比如《劳动法》第56(i)条、第57条,《民法典》第685条等。泄露商业机密属于严重过失,会遭到解雇。

(2) 非竞争条款

埃及《民法典》第686条规定,如果职工的工作内容涉及雇主的客户或者商业机密,劳动雇佣合同可以规定非竞争条款,但是,此类条款应当规定相应的时间、地点和工作类型,雇主的规定不得超越保护商业机密的范围。劳动雇佣合同终了,或者在职工无过错情况下劳动雇佣合同不再延续时,雇主无权强制职工遵守合同。如果出现雇主强制职工终止劳动雇佣合同时,此条款也不应遵守。《劳动法》第69条也规定,职工不得与雇主在商业方面进行竞争,否则雇主得解雇该职工。职工保守商业机密的义务扩大到第三方,《劳动法》第57条(B)规定,特别是在职工直接或间接为第三方提供有酬或无酬服务,致使第三方掌握雇主的商业机密时。《劳动法》第50条规定,如果职工利用年假为其他雇主服务,雇主有权收回在此期间向职工支付的工资。埃及《劳动法》对于拉拢职工和顾客没有明文规定,此项义务归入非竞争条款。

7. 人事管理

埃及《劳动法》有关人事管理的规定包括:岗位要求、培训要求、人事

记录、就餐与休息时间①、有关开除和辞职的支付、进行雇用调查、档案记录等规定。

(1) 岗位要求

凡是雇工人数在10人以上的企业，均应在明显工作位置公示有关职工行为的内部职工规定，该规定应当经过劳资办公室认可。规定应包含职工的义务、年假信息、加班、纪律程序等内容。企业有5名或以上女职工的，应当在工作场合明显位置，张贴有关女职工的劳动雇用规定。

(2) 培训要求

埃及《劳动法》第217条，对于雇主的职工培训工作规定如下：①职工应经适当培训后才得上岗；②告知职工工作的相应风险；③要求职工进行劳动保护，并进行训练。

(3) 人事记录

《劳动法》对于职工查看本人的人事档案并无规定，这属于企业内部雇佣规则内之事。雇主必须完好保存对于职工纪律的调查事项的记录。

(4) 有关开除和辞职的支付

劳动雇佣合同终止后，雇主必须支付职工的所有应付工资。职工辞职时，所有支付应于7日内结算完毕。职工在递交辞呈的7日内，有权撤回辞职申请。

(5) 进行雇用调查

雇主应当发给职工劳动雇佣许可证(certificate)，许可证应列明职工加入该雇主的雇工行列的起止日，写明职工的工作岗位。职工可以提出进一步请求，在许可证中载明更多信息，例如专业范围、工作性质以及工资等。许可证内容应属实、公正。

(6) 档案记录

埃及《劳动法》对于雇主并不要求有关职工档案记录的规定。但是，企业标准化内部管理制度应当包括标准文件的副本，如出生证、学历证明、男性职工的免除服役证明、外国人的工作许可等。

8. 隐私条款

埃及《劳动法》对于雇主保守职工的隐私，无特别规定。不过一般要求雇主有为职工严守个人隐私的义务。

---

① 有关就餐与休息时间的内容在薪酬与福利中已有介绍。

9. 职工工伤/职工补偿条款[①]

1936年埃及制定了本国最早的工伤立法，现行立法则是1975年通过的。埃及工伤立法属于社会保险立法类别。

(1) 职工工伤保险相关规定

工伤保险覆盖范围。埃及社会保障政策规定，凡年满18岁以上的职工，政府部门职工凡年满16周岁以上者，均享受正常的病假和产假待遇。当前，埃及工伤保险政策尚没有把临时工和零工、家庭雇佣工以及自谋职业人员纳入其中。

工伤保险资金渠道。现行工伤政策规定，职工个人无需缴纳工伤保险，政府也不为职工缴纳工伤保险金，工伤保险需雇主投保。而现行政策也不适用于自谋职业者阶层。工伤保险政策规定，雇主缴纳的工伤保险为工资单总额的3%，但是，如果雇主为职工提供了临时伤残保险，则缴纳费率降低为2%。缴纳工伤保险的工资基数，为职工的最低月收入，等于公务员工资水准的下限。根据埃及2008年7月份公务员工资标准，该数值为108.5埃镑，最高为1 400埃镑。

(2) 职工工伤福利金规定

埃及法律规定，职工享受工伤待遇没有资格期限。工伤福利分成暂时伤残福利与终身残疾福利两种。而终身残疾福利包括的项目，主要有终身残疾基本养老福利与终身残疾其他养老金两大类。工伤职工的遗属也享有相应的福利。分别规定如下：

暂时伤残福利。按照职工参加工伤保险期间的100%基本日工资，从伤残开始之日计发，直到痊愈，或者直到被宣布为永久残疾之日止。最低福利金等于缴纳工资，2008年7月为108.5埃镑。残疾福利的计发，按照被保险人的工资发放规定，按日、按周或者按月发放。

终身残疾福利。终身残疾基本养老福利又分成部分残障福利、一次性奖助、补充补偿和持续护理津贴；终身残疾其他养老福利也分为部分残障福利、补充补偿和持续护理津贴。政府还按期调整工伤福利水平。

① 终身残疾基本养老金。职工的终身残疾基本养老金数额，等于伤

---

① Social Security Administration, Office of Retirement and Disability Policy, Office of Research, Evaluation, and Statistics, *Social Security Programs Throughout the World: Africa, 2009*, SSA Publication No. 13—11803, August 2009, Social Security Administration, 2009, pp. 79—80.

残开始前一年基本月收入的80%，按月发放。埃及的基本月收入在2008年7月的标准是775埃镑。终身残疾基本养老金最低20埃镑，最高500埃镑。具体规定如下：第一，对于部分残障福利。埃及职工的部分工伤残疾福利的支付，要按照残疾的评定等级支付，但最低等级为35%，最高为不足100%。如果伤残等级不足35%，则根据伤残等级，一次性给予48个月的养老金。第二，关于一次性奖助。对于符合永久残疾的负伤职工，每年增发一个月基本工资的残疾养老金。按照2008年7月的标准为775埃镑。一次性奖助等于10个月的基本收入。第三，关于补充补偿。等于18乘以用来计算遗属养老金的每月基本收入，然后乘以年龄调整系数。第四，关于持续护理津贴。对于需要持续护理者，按照职工养老金金额的20%，支付护理费。如果被保险人按照老年、残障和遗属保险计划领取福利金，那么工伤全部残疾养老金（基本养老金和其他养老金之和）不得超过残疾开始年之前、保险期间平均全部养老金（基本养老金和其他养老金之和）的100%。

② 终身残疾其他养老金。职工的终身残疾其他养老金，等于整个缴费期间每月平均其他收入，与各种形式的补偿之和，例如红利、奖金、佣金和利润分配等。其他收入为超过775埃镑以上的部分（2008年7月标准）。具体规定如下：第一，关于部分残障福利。职工因工伤支付部分残疾其他福利，要按照残疾的评定等级支付，但最低等级为35%，最高低于100%。如果伤残等级不足35%，则根据伤残等级一次性给予48个月的其他养老金。第二，关于补充补偿。等于18乘以用来计算遗属养老金的每月其他收入，然后乘以年龄调整系数。第三，关于持续护理津贴。对于需要持续护理者，按照养老金的金额，支付20%的护理费。如果被保险人按照老年、残障和遗属保险计划领取福利金，那么工伤全部残疾养老金（基本养老金和其他养老金之和）不得超过残疾开始年之前、保险期间平均全部养老金（基本养老金和其他养老金之和）的100%。

福利金调整规定。工伤致残职工在年满60岁以前，包括基本工伤养老金和其他养老金的养老金之和，每5年自动增加5%。

（3）职工工伤的医疗福利范围

工伤职工的医疗福利范围，包括一般护理与特殊护理、外科手术、住院医疗、抓药、X光透视、医疗企业和康复医疗项目。

(4) 工伤职工的遗属福利

工伤职工遗属亦享受相关遗属福利,例如遗属基本养老金、其他养老金、亡故补贴和丧葬补贴,具体规定如下:

遗属基本养老金。等于参保职工死亡前一年每月平均基本收入的80%,2008年7月的标准是775埃镑。但最低不低于20埃镑,最高不超过500埃镑。

工伤亡故遗属还将获得缴费期间每年一个月基本收入的一次性奖助,2008年7月的标准是775埃镑。此项一次性奖助最低标准为职工10个月的基本收入。亡故职工遗属基本养老金须依照现行法律,在遗属之间分配,包括任何年龄的寡妇、无自理能力寡妇、被赡养的21周岁以下儿子和弟弟、未婚的女儿和姊妹、被赡养的父母,如果遗属中儿子和弟弟是学生,年龄放宽到26岁,如果遗属无自理能力,则无年龄要求。全部遗属养老金均需一次性结清。如果被保险人按照老年、残障和遗属保险计划领取福利金,那么工伤职工全部残疾养老金(基本养老金和其他养老金之和)不得超过残疾开始年之前、保险期间平均全部养老金(基本养老金和其他养老金之和)的100%。

遗属其他养老金。职工遗属的其他养老金,为整个缴费期间每月平均其他收入与各种形式的补偿之和,例如红利、奖金、佣金和利润分配等。其他收入为超过775埃镑以上的部分(2008年7月标准),遗属其他养老金的分配方案与基本养老金分配方案相同,也是一次性结清,与老年、残障和遗属保险计划不同时发放,其规定同遗属基本养老金。

亡故补贴。其金额为死亡职工3个月的养老金(包括基本养老金和其他养老金)。

丧葬补贴。其金额为死亡职工2个月的养老金(包括基本养老金和其他养老金),最低不低于200埃镑。

(5) 工伤保险政策的管理

埃及财政部负责管理和监督相关职工工伤政策的办理。而具体工伤养老金一般业务,如缴纳业务和现金福利,则由“全国私营与公共部门基金会及社会保险政府部门基金会社会保险组织”具体办理。“健康保险组织”通过医院具体负责医疗福利。

10. 保健/安全与工会—劳资关系

埃及《劳动法》中有关职工保健与安全、工会与劳资关系的相关规定,

主要包括保健与安全问题、工会事务。

（1）保健与安全问题。

埃及《劳动法》规定，企业的工作场合应当符合环保规定，采取防火措施，制定应急逃生方案，方案应当提交上级管理部门，并对使用有害物质的情况加以公告。对于雇用人数在15人以上的工业企业、雇用人数在50人以上的非工业企业，每半年向有关部门提报一次职业病和工伤报告。

（2）工会事务。

工会事务包括集体谈判、集体劳动合同、集体劳动纠纷与罢工条款。

集体谈判。集体谈判条款是劳资合同的组成部分。劳动法中的集体谈判条款，对于工会和雇主之间的义务进行了约束性规定，以促进改善工作条件、保障职工社会福利、解决劳资纠纷。

集体劳动合同。集体劳动合同须经总工会（General Trade Union）董事会或埃及工会总联合会（General Confederation of Egyptian Trade Unions）同意。各方都有权要求合同的强制执行，并要求不执行合同者给予对方以相应的补偿。但是，任何补偿性要求不得针对工会总联合会或者雇主组织（employers organization），除非补偿要求是由工会总联合会或者雇主组织董事会提出的。

集体劳动纠纷。出现集体劳动纠纷时，应当依照集体合同加以解决，如果缺少相应程序规定，则依照埃及《劳动法》加以解决。《劳动法》规定的程序是：①友好协商解决；②由双方管理机构介入解决；③进行仲裁解决。

罢工条款。埃及《劳动法》规定，除了受所谓“战略与强力机构”（“strategic or vital” establishments）雇佣的职工外，职工有罢工权利。何时开始罢工和罢工天数，应当提前10天告知雇主和管理层。对于执行中的劳动合同进行修改，不适用罢工条款。在调解阶段和仲裁程序进行中，职工不得罢工。在罢工期间，雇主可不支付报酬。埃及《劳动法》第194条规定，埃及政府总理可对“战略与强力机构”进行定义。

四、埃及劳动保障管理体制

（一）埃及劳动保障体制的基本内容

埃及的劳动保障制度涉及劳工立法、劳动交换所和社会保险等几方

面的政策问题。[①]

1. 劳工立法

埃及2003年第12号劳动法解决了很多涉及劳动雇佣关系方面的立法难题。此前的埃及劳工法是适应当时历史环境下的中央计划经济体制的，除非职工存在严重不当行为(grave misconduct)，《劳动法》禁止随意终止劳动合同，并且旧劳动法没有通过集体谈判解决劳资纠纷的规定。埃及在2003年通过的新劳动法，强调了雇主解雇劳工和雇用劳工的权利，同时也强调了集体谈判和协商解决劳资纠纷的权利。在这部劳动法中，劳工有权举行和平罢工的权利得到强调，职工的安全与健康得到明确体现，并规定，对那些劳动保障没有达标的企业雇主，必须进行罚款或者法律制裁。

2. 劳动交易所

在埃及就业体制内设立了所谓劳动交易所，劳动交易所是专门作为求职者和企业的中介而设的，但是，埃及的劳动交易所效率很低，究其原因，据说是由于政府垄断了劳动交易所行业。有研究认为，提高埃及劳动交易所效率的最好办法，是必须让非政府组织和私营机构介入，并提供这类劳动中介业务，打破政府垄断。

3. 工资政策

埃及2003年劳动法规定，设立全国工资理事会制度(National Council for Wages)，全国工资理事会的职责范围包括确定最低工资、最低年薪和全国的工资增长机制。但是，全国工资理事会的职权行使受到诸多限制，比如对于有关政府部门职工工资、生活补贴和职工的增资办法，埃及中央政府已经制定了专门的涨价许可证制度(Certificates' Pricing system)。所以，由于体制矛盾，埃及政府和公共部门雇主多倾向于与雇员达成相对短期的劳动雇佣合同，这样就保证了雇主对于劳工的雇佣自主权。

4. 社会保险

社会保险是埃及劳动保障制度的核心制度之一。这种完全由政府包

---

① The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005, pp. 102—123.

下来，部分出资、优先受益的社会保障制度，也存在有待改革之处。其中人们抱怨最多的，就是缴纳保险费的比例过高，尤其是很多雇主抱怨说，现行法律规定，雇主承担的保险费缴纳比例，分别为职工基本工资的26%，其他工资的15%。于是，有多达30%左右的雇主根本不交这笔保险费，或者通过限制职工工资水平，以使劳资双方均按照较低收入水平缴纳社会保险金。

（二）埃及的劳动保障管理

埃及的劳动保障管理也具有本国特色。无论是埃及国内劳工还是海外埃及劳工，劳动保障待遇均归埃及人力与移民部管理，这项制度包括政策的制定、管理机构的建立以及政策实施等，这是埃及《劳动法》第11条(Article 11)的规定。在埃及人力与移民部内，专门设立了劳资办公室(Labor Office)，而且劳资办公室在各省都有派出机构，负直接监督劳资关系之责，以解决劳资纠纷问题。任何有关非法雇用职工问题的投诉以及不当解雇行为发生，都必须直接报告所在地的劳资办公室。雇主歇业或者解雇职工，也必须得到劳资办公室的许可才行。法律规定，劳资办公室作出的任何决定都要经过各地的劳动法庭判决，而劳动法庭是属于整个法院体系的分支机构，只判决劳资纠纷。从人们普遍的印象出发，这套司法体系比起埃及劳资办公室制度，在对待劳动职工和雇主时，似乎更加公平。即使如此，双方的就业纠纷发生后，雇主并不首先选择上法庭，而是根据被解雇者提出的条件，经法院判决后，给予被解雇职工相当补偿，自行了断，因为司法程序耗时过长，且结果难料，企业无法承担其不确定结果。

埃及中央政府除财政部外，与劳动保障管理直接相关的部委主要有：埃及人力与移民部、埃及青年部和埃及社会事务部。埃及人力与移民部的主要职责，是负责监控劳动市场需求，定期发布有关岗位空缺的消息，保证埃及国内劳动力市场的供求平衡。实现这一职能的负责部门是劳资办公室。埃及人力与移民部定期发布《全国就业快报》(*National Bulletin for Employment*)，每月一期，这是埃及主要的就业信息获得渠道。除此之外，埃及人力与移民部还监控着全国所有的职业培训所。

埃及青年部的职能主要是就业培训，该部管理着不同部门的就业培

训机构，这些培训机构管理着涉及 20 万名青年的“全国培训计划”（National Programme）。埃及青年部还和下一代基金会（Future Generation Foundation）合作培训毕业生，使他们掌握外语知识和计算机知识，提升个人技能。埃及青年部和下一代基金会分别提供培训资金的 20%和 80%。埃及青年部的其他培训计划，目标是提升本国青年的工作能力。

埃及社会事务部的主要职能，是运用社会救济和养老金计划，直接从事减贫任务，它的其他职能，还包括通过大量的非政府组织实现国家的减贫目标。埃及社会事务部同时兼管着埃及纳塞尔社会银行，纳塞尔银行则管理着为数众多的“天课”（Zakat）委员会。埃及社会事务部通过支持社会发展基金会（Social Fund for Development，SFD）以及埃及全国农村共同发展计划（The National Programme for Integrated Rural Development，Shorouk），推动减贫和就业。穆巴拉克团结计划（Mubarak Solidarity Programme）的直接目标，是推动低收入阶层、慢性病患者和失业群体达到更高社会发展水平。该计划通过实施特定收益政策，不仅仅是向低收入阶层、慢性病患者和失业群体提供现金与实物援助，而且还提高了埃及社会的生产能力。穆巴拉克团结计划提供的小项目低息贷款，已经产出了相当社会效益。

五、埃及的就业政策与就业促进计划

联合国发展计划署和埃及全国规划院在《埃及人文发展报告 2005》中，对于埃及的就业政策问题进行了较为全面研究，而且提出了增加就业的一篮子建议，诸如发展劳动密集行业、加大投入以培训劳动技能、纠正投资政策、提高私营部门劳动生产率等。报告尤其强调，埃及要大力发展中小企业就业。①

（一）埃及促进就业的对策

第一，必须增加劳动密集型行业的财政投入。从当前埃及的社会经

① The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005, pp. 102—123.

济发展阶段看，制造业和服务业的就业弹性较高，弹性数值高于全国各业平均水平，而其中中小企业的就业弹性尤其高，但是，目前中小企业最缺乏的是融资和技术投入。经济发达地区的经验也已经证明，工业和贸易部门的长期存在，是保证高就业率的基础。

第二，必须加大投入，培训具有熟练技能的劳动力。埃及基础教育的发展正在取代那种师徒相传的教育方式（traditional "hands-on" apprenticeship system），随着其国内建筑业和制造业逐步兴旺发展，对于非熟练工和半熟练工的需要越来越旺盛。所以，在就业政策上，应当着眼劳动密集型行业和相关的技术发展，鼓励政府部门、企业和非政府组织合作，进行职业培训。例如，可以从以下几方面，着重发展职业培训等教育项目：加大在制造业、商业、服务业、信息产业、旅游业投入，这些行业都具有较高的就业潜力；以需求为导向调整培训计划；要求受益雇主，通过合作投入培训项目，在此已经有 Kohl-穆巴拉克项目为典范；国家可考虑建立独立的培训协调部门，以全国培训基金形式进行行业管理。除了上述职业技能培训项目之外，进行管理培训也必不可少。埃及行政发展部（Ministry of Administrative Development, MOAD）已经起草了这方面的培训指南，该指南尤为注重管理人员的创新、创造和财务能力塑造。

第三，纠正投资政策。当前推动埃及增加就业的三大领域是：劳动密集生产技术、出口导向企业以及中小企业。而从 20 世纪 90 年代以来，恰恰在这方面政府的投入开始持续下降，并且正规私营中小企业（formal private sector）由于使用资本密集型技术，导致就业创造成本从 6 万埃镑上升到了 13 万埃镑，就业弹性下降到 0.6—0.64，这种增长方式基本属于技术密集型增长。虽然埃及中小企业的投资只占到总量的 14%，但是从就业看，却占到了工业部门的一半以上，因而必须加大对中小企业的投资，增加就业。

第四，提高中小企业的生产力。在这个方面应当通过增加中小企业就业，通过提高质量、加大创新、增加研发投入、标准化生产推动产品和劳务出口，加大投资激励，加强大学、技术学院和私营部门的信息交流，培养学以致用的学生。

（二）财政投入政策与就业创造

无可否认的是，无论当前埃及怎样调整就业投入政策，经济发展阶段

决定了，在今后相当长的时期内，埃及中小企业仍旧是解决就业的主要部门。

表 4.10　埃及 2005—2015 年财政投入与创造就业数量测算

财政投入（亿埃镑）	期限（年）	受益企业（个）	直接创造岗位（个）	间接创造岗位（个）
16	10	32 315	161 575	直接岗位的 20%—30%

资料来源：The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005, p. 122.

《埃及人文发展报告 2005》预测，到 2015 年，埃及的就业结构将发生变化，主要的就业部门将是制造业、旅游产业、建筑和住房行业。而在 2003 年，埃及就业的行业比重，农业、政府部门、大型私营企业、乡村非农中小企业、城镇中小企业和国有企业，分别为 30%、27%、8%、12%、17%和 6%，到 2015 年这个就业结构将发生如下变化，即农业、政府部门、大型私营企业、乡村非农中小企业、城镇中小企业和国有企业分别占到 24%、17%、14%、20%、23%、2%以下。就业下降最大的部门是政府部门，净减少了 10 个百分点的就业人数，就业增长最快的是乡村非农中小企业，净增长 8 个百分点。其他就业增长来自大型私营企业（+6 个百分点）、城镇中小企业（+6 个百分点）。所以，到 2015 年，埃及城乡中小企业的就业增长总份额将达到 20 个百分点，占总就业的 43%，这也是今后财政投入的重点。对于今后政府部门的减员，社会保障政策方面的投入也会相应加大。报告还预计，到 2015 年，埃及总就业数量将达到 2 860 万人，届时劳动力总量也将达到 3 030 万人，失业率有望稳定在 6.0%上下。在此期间，埃及农村的失业率可能要高于城镇失业率 1 个百分点，这与埃及财政投入的重点转到南方和乡村地区，加大区域移民投入不无关系。建筑行业也将成为埃及解决就业的重要部门之一，年均创造就业岗位的速度在 9%—10.4%。制造业和旅游产业就业年均增长分别实现 7%和 8%。贸易、服务产业就业将达年均 5%—6%，运输行业 6%—7%（参见表 4.10）。

（三）发展中小企业与促进就业

各国经验表明，中小企业解决就业的能力是最强的，所以在政策上，各国都对中小企业的投入高度重视，并从体制建设上，通过专门机构，加以管理和推动中小企业发展。

从埃及的实际发展经验来看，首先中小企业创造就业的能力特别强，其次中小企业在创造就业过程中的成本异常低，中小企业发展主要依靠自身基金储备和私营渠道融资，而且很大程度上和本地市场融合而成。在埃及的就业政策体系中，以上几点都是中小企业应当得到优先照顾的因素。《埃及人文发展报告 2005》经过测算指出，未来埃及中小企业增加值占国内生产总值比重，将从目前的 25%上升到 40%。因为今后埃及从制度建设上将支持中小企业，非政府组织也将通过推广和信贷服务推动中小企业发展，而且随着企业家受教育程度的提高，中小企业发展会大大加快，另外，随着中小企业的资本价值和职工数量上升，通过企业兼并带来更大规模，都会使埃及的中小企业逐渐步入健康发展的快车道。但是，中小企业发展需要政府和社会各方面的关心。中小企业应当尽量发挥其优势，成为正式经济部门的一部分，这样就能够从各方面享受到各种公共服务政策和优惠待遇，如年限保障（security of tenure）、担保保障、正式信贷待遇、公用业务、用地、税收优惠、30 岁以下职工的社会保障等等。为此，急需以下各方面的政策扶持。

其主要包括：(1)对于新设立的各种机构，政府主管部门应当简化不动产、注册发照程序，降低税费，加强税收管理，修正社会保障制度。(2)发展私营培训机构，以尽快适应市场需求。(3)加快信息系统建设。(4)生产服务业发展急需金融支持，应大力发展，如建设区域性大学、技术学院和示范设施以及研发中心，增强中小型企业的技术开发能力。(5)立法权限和管理权限更多下放到各省级行政单位，使各地根据自身资源禀赋，制定相关制度，推动地方中小企业经济因地制宜发展。例如，地方收费项目、地方性义务及运作程序，不应再上报中央部委审批。(6)根据地方发展需要，进行合理规划，如人口、住房以及商业业态扩展等。在埃及，作为政府工作目标，上述营商政策已经于 2004 年中期开始改革，据预测，如果新政策实施获得成效，10 年内埃及的中小企业就业，完全有可能实

现占总就业人口 40%，创造全国 35%的国内生产总值和出口制造品10%以上的目标。①

（四）埃及促进就业的主要计划

长期以来，埃及政府机构和相关组织致力于增加就业，解决社会贫困难题。主要的手段是通过政府机关和非政府组织以及私营企业共同参与的各项就业计划，达成政策目标。国际劳工组织（ILO）对于埃及在增加就业方面的进展十分关注，分别研究总结了 80 年代到 20 世纪末埃及的就业促进政策措施。埃及的就业促进政策措施主要包括："生产家庭计划"、"全国农村共同发展计划（Shorouk）"、"社会发展基金"等。②

1. 生产家庭计划（PFP）

1964 年，埃及社会事务部成立了一项社会援助计划（scheme for social assistance），命名为"生产家庭计划"（The Productive Families Programme，PFP），向贫困家庭提供微型金融服务（micro credit）。"生产家庭计划"融合了培训、贷款和合同生产以及营销等内容，是一项全国性的社会发展计划。当时，埃及政府提出了几项目标，即通过开发埃及家庭和个人能力，带动开发人力资源，为社会成员创造就业机会，提高个人和家庭的生产价值与投资价值，开发各地原料资源等。这项计划主要针对那些月收入不足 100 埃镑的受益者。埃及政府在全国各地建立了 27 个"生产型家庭协会"（Productive Families Society）分会，从 1992 年到 1996 年，全国的"生产家庭计划"受益者就达到了 100 万人之多。虽然"生产家庭计划"尚未在多大程度上推动埃及家庭人口走出去就业，但却推动了家庭内就业，同时提高了贫困家庭收入，而且就业者的技能也得到了提高。

2. "全国农村共同发展计划（Shorouk）"

埃及村庄重建与发展组织（Organization for the Reconstruction and

① The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005, pp. 109—111.

② Naglaa El-Ehwany, Heba El-Laithy, *Poverty, Employment and Policy-Making in Egypt, A Country Profile*, ILO Area Office in Cairo, North Africa Multi-Disciplinary Advisory Team, [2001], pp. 24—31.

Development of the Egyptian Village, ORDEV)在 1994 年创设了一项农村综合发展计划,即"全国农村共同发展计划",计划的目的是缩小城乡鸿沟。这项计划被命名为"Shorouk",意为"日升",即"日升计划"(The Shorouk programme)。"全国乡村统一发展计划"(The National Programme for Integrated Rural Development)是其中重要的组成部分,其目标是有效利用当地资源、增加本地就业机会、推动各地社会文化经济一体化全面发展、提高各种组织绩效。"日升计划"的执行将贯穿 1994—2017 年,该计划分启动阶段、起飞阶段、发光阶段、持续阶段四个阶段,主要由各地政府推动人们广泛参与。在项目执行期内,总投资预计为 2 670 亿埃镑,其中三分之一来自政府预算。其中的 60%投资于基础设施,55%用于人力资本投资和制度建设,各项投入都以农村社区建设为基础。据统计,从 1995—1998 年,在该计划已投入的 5. 26 亿埃镑中,66%为预算内投入。通过"日升计划"的资金投入,已经在全国创造了永久就业岗位 30 881 个,临时工作岗位 24 343 个(参见表 4. 11)。

表 4.11　埃及 1995—1998 年日升计划创造就业岗位统计

项目/财年		永久就业岗位(个)	临时就业岗位(个)	小计(个)
1995/1996	基础设施	610	2 704	3 314
	人文发展	444	1 574	2 018
	经济发展	4 978	143	5 121
	年度小计	6 032	4 421	10 453
1996/1997	基础设施	1 138	4 590	5 728
	人文发展	445	1 490	1 935
	经济发展	4 021	131	4 152
	年度小计	5 604	6 211	11 815
1997/1998	基础设施	2 630	10 313	12 943
	人文发展	728	2 930	3 658
	经济发展	15 887	468	16 355
	年度小计	19 245	13 711	32 956

资料来源:Naglaa El-Ehwany, Heba El-Laithy, *Poverty, Employment and Policy-Making in Egypt, A Country Profile*, ILO Area Office in Cairo, North Africa Multi-Disciplinary Advisory Team, [2001], p. 52.

3. “社会发展基金”

埃及“社会发展基金会”(The Social Fund For Development，SFD)是政府机构，直属埃及总理。该基金由埃及政府和世界银行/国际开发协会(IDA)、欧盟、阿拉伯基金会共同出资，其主要目标是，在埃及社会转型期内，保护贫困阶层和失业者。该基金开发了不少新型社会项目，还对不少原有的社会项目进一步投入。

埃及社会发展基金计划主要由五大核心组成，即“公共工程项目(PWP)”、“社区发展项目(CDP)”、“企业发展项目(EDP)”、“人力资源开发项目(HRDP)”和“工业发展项目(IDP)”。顾名思义，这些项目的名称已经限定了资金的投放方向和领域，必须把公共工程、社区发展、企业发展、人力资源和工业发展等，作为开发的对象和目标。但是，作为投资管理机构，埃及社会发展基金会并不直接参与相关工程，而是通过中介组织或者基金，对国内的469个机构进行赞助，支持开发项目。其中“公共工程项目”、“社区发展项目”和“企业发展项目”的主要目标是解决就业难题。据测算，在项目开展初期，能够增加就业人口36万人，其中增加永久就业岗位25万个，临时工作岗位11万个。在这些项目当中，增加就业机会最多的项目是企业发展项目。在社会发展基金计划中，有60%的永久工作岗位和55%的临时工作岗位都是来自该项目。其次是“社区发展项目”和“公共工程项目”。据统计，埃及社会发展基金会每花费5 856埃镑，就能创造一个就业岗位。但是，各项项目创造就业的成本并不一致，差别很大，例如，“社区发展项目”的岗位创造成本是2 111埃镑，“企业发展项目”的岗位创造成本为5 292埃镑，“公共工程项目”的岗位创造成本则高达18 217埃镑。实际上“公共工程项目”是创造低成本就业的最好项目，然而却发生了如此高的成本。据不完全统计，在项目二期实施过程中，从1997—2000年，埃及社会发展基金计划共支出21.85亿埃镑资金，直接受益人达1 200多万，创造的就业岗位将近45万人，其中有24%是临时工作岗位。下面以“企业发展项目”和“社区发展项目”为例，介绍埃及社会发展基金计划创造就业的情况。

(1) 企业发展项目。

埃及社会发展基金计划下的“企业发展项目(The Enterprise Development Programme，EDP)”主要投资目标是，在中小企业部门创造可靠而可持续的就业。企业发展项目融资对象是青年毕业生、妇女和现有的

企业，对于推动青年人创业也扮演重要角色。在项目融资结构中，有约3%—7%的资金用于中小企业的制度能力建设，例如，机构的融资能力、法律技能以及对于项目的监控。该项目还对中小企业家进行技术培训，例如，可行性报告写作、技术咨询。该项目通过相关机构，对受益人进行培训。“企业发展项目”还在埃及各地举办了永久性的展示窗口，并购置了流动展示设备，为中小企业的产品销售提供展示平台。

(2) 社区发展项目。

埃及“社区发展项目”(The Community Development Programme, CDP)的主要政策目标为，帮助贫困社区和阶层脱贫。具体来说，一是便利社区贷款，二是针对性提供保健服务，三是通过非政府组织提高其项目的参与能力，四是在各地启动地方项目，推动生产发展，创造收入机会。项目针对的人群主要包括城乡欠发达地区低收入家庭、妇女儿童以及失业青年。在项目的第一阶段，主要通过贷款和赠款(grants)，帮助城乡低收入阶层实现发展目标。通过计划提供的流动资金、培训和设备，受益人扩大了生产或新上了项目。赠款主要被用于进行技术援助，包括职业培训和管理技能提高，主要开支项目包括中介组织和项目受益者本人。

企业发展项目在解决就业方面成绩突出，特别是在创造新的就业机会方面。从创造就业的产业来看，该项目创造工业就业机会比农业更多。

而社区发展项目目前的规模有限，由该项目开办的微型项目对于解决就业有所帮助，但是，对于商贸和农业就业帮助尚不明显。无论是企业发展项目，还是社区发展项目，这两个项目对于增加城乡收入有所帮助，但是这些收入尚未被用于住房建设和子女教育。企业发展项目的可持续性大多较为显著，这一点强于社区发展项目，如果未来社区发展项目规模得到扩大，其带动能力也将增强。有的调查还发现，企业发展项目和社区发展项目的实施，目前对于家庭的社会行为没有大的改变。但是，埃及社会发展基金计划目前还仅仅是以项目的申请和领办为主要手段，这种手段实际上也排除了那些并没有领办项目能力的贫困阶层参与社会发展计划的资格。而在埃及，这类人群更需要得到项目的真正支持，解决这类人群的问题，恰恰需要直接支付方式，即提供现金或者实物。目前，这类援助越来越多地通过私营机构的直接支付实现，如“天课”或者非政府组织。这类项目的实施程序也限制了急需援助的阶层参与项目的资格，所以有待加以完善。

第五章 埃及医疗保险制度

一、埃及医疗保险立法与体制

从1965年以来，埃及通过不断医疗保障立法，建立了面向全国各个社会群体的医疗保险制度，举其要者，主要相关立法有五项，即《1975年第32号法》、《1975年第79号法》、《1981年第1号法令》、《1992年第99号法》和《1997年第380号令》。同时，埃及政府依据上述主要医疗保险政策，建立了覆盖全国的医疗保险管理体制，分别简要介绍于后。①

（一）埃及医疗保险立法

埃及现行的医疗保险制度通过设置医疗成本的上限(cost ceiling)和主要针对治疗性护理(curative care)的方式，为本国19—59岁有生产力人员(the productive age range)建立了以雇主为主的医疗保险计划(an employment-based scheme)。一项针对埃及医疗保险制度的调查，验证了这套医疗保险计划的覆盖率(system accessibility)和融资问题，显示这种制度中的各项医疗保险计划只覆盖了埃及有生产力人口的22.8%，同时只覆盖了39.3%的工作人口(the working population)，但是，这项以雇主为主的医疗保险制度更多的是照顾城镇地区人民、老年人、女性和有钱人。这种医疗保险制度并没有提高埃及医疗设施的利用率(service

① International Labour Office, Social Security Department, *ILO Considerations on the Social Health Insurance Reform Project in Egypt*, ILO/RB/ARE/R. 15, Geneva, June 2009, pp. 3—4, 14.

utilization)，最大的优点是减少了个人的医疗支出比例(out-of-pocket expenditure)。未来埃及必须借鉴各国医疗保障制度的优点，建立全员覆盖的医疗保障制度。①

埃及主要医疗保险立法包括《埃及宪法》、《1975 年第 32 号法》、《1975 年第 79 号法》、《1981 年第 1 号法令》、《1992 年第 99 号法》、《1997 年第 380 号令》等。《埃及宪法》为埃及社会保障体制建设中的医疗保险构筑了基本的原则。现行《埃及宪法》第 16 条规定，“国家将保证文化、健康和社会服务，并将特别致力于以易于实现的和以正常的方式，保证乡村的文化、健康和社会服务，以达成实现提高其标准之目的”。《埃及宪法》第 17 条又规定，“国家将确保社会保险和健康保险服务。所有公民在丧失能力、失业以及老年后，都有权依法领到养老金。”

《1975 年第 32 号法》建立了涵盖公务人员和国营部门职工的健康保险计划。该项健康保险计划的缴费，每月从职工工资中扣缴，其比例为职工扣缴工资额的 0.5%，同时雇主需配套缴纳 1.5%。埃及法令对于全国公务员和国有职工医疗保险的共付比例(co-payments)作出统一规定。

《1975 年第 79 号法》规定为私企职工、半国营企业职工和养老金领用者提供医疗保险。缴费政策是：职工缴纳工资的 1%、雇主配套缴纳 3%，养老金领用者缴纳 1%。该法允许企业选择埃及健康保险机构(HIO)之外的私营保险机构，为本企业职工投保健康保险，但是，雇主仍不能豁免向医疗保险机构缴纳 1%的社会团结支付。法律对参加医疗保险者没有规定相应的共同支付条款。健康保险机构是接受埃及健康与人口部(Ministry of Health and Population, MOHP)监督的公共医疗机构，对于涉及健康保险机构的所有政策问题、结构问题和管理问题有最终的决策权力。该机构成立于 1964 年，向埃及的正式职工提供社会医疗保险(social health insurance)，并向全国人民提供医疗保障(coverage)。②

《1981 年第 1 号法令》赋予养老金领用者申请医疗保险的权利(entitled)，凡养老金领用人参加此类保险，均需按照个人领得的养老金金额的 2%缴纳医疗保险费，这笔缴费将直接从个人养老金中扣除缴费。

① S. Shawky, Could the Employment-based Targeting Approach Serve Egypt in Moving Towards a Social Health Insurance Model? *EMHJ*, Vol. 16 No. 6, 2010, pp. 663—670.

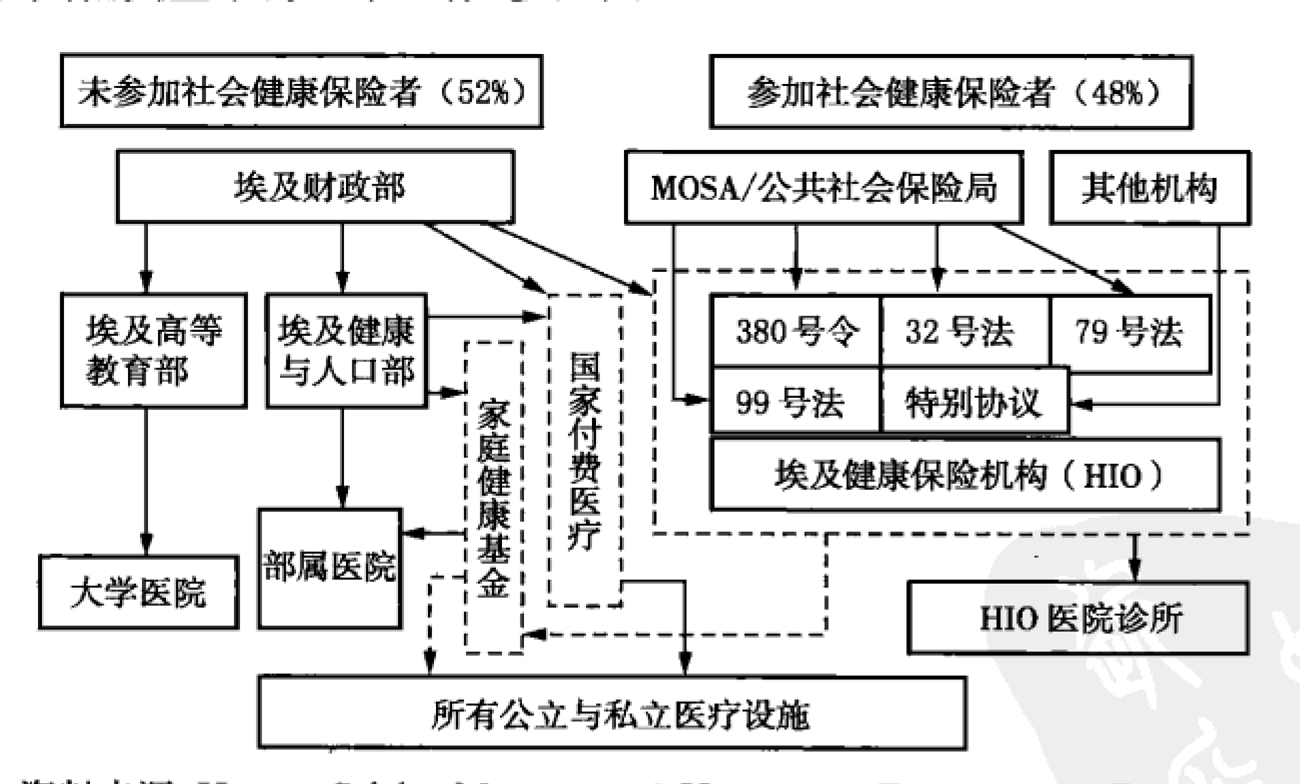
② World Health Organization, *Health System Profile: Egypt*. Regional Health Systems Observatory, Eastern Mediterranean Region, 2006, p. 35.

《1992年第99号法》对于医疗保险计划提出了强制要求，所有公立和私立幼儿园及中小学校的在校学生必须参加健康保险。除了每年一次性缴纳4埃镑的保费，私立幼儿园和学校另要缴纳入学费（入园费）的10%作保费，最多缴纳费用不超过50埃镑。享受公共财政补贴的公立和私立学校（幼儿园），每位学生/儿童每年需缴纳12埃镑保费。本法规定，健康保险机构为执行学生医疗保险计划，需专门设立特别账户，既用于财政赤字的清算，也用于本年度经费结余转入下年度使用。法律还规定，在埃及健康保险机构内设一个强化社会对话的分支机构，即除了原有的3名内阁部级代表，学生父母代表作为必须成员，进入健康保险机构董事会。

《1997年第380号令》发布了学龄前儿童的医疗保险政策。埃及政府规定，全国学龄前儿童的监护人，必须一次性缴纳5埃镑保费参加医疗保险，同时享受国家给予的适当补贴政策。

（二）埃及医疗保险管理体制

埃及的医疗保险体系非常复杂。从埃及医疗机构的构成上看，主要包括了政府医疗体系、公共医疗体系和私营医疗体系，其中政府医疗体系由埃及财政部预算资金支付，公共医疗体系由埃及财政部的转移支付资金和其他资金维持正常运作（参见图5.1）。



资料来源：Hassan Salah, *Mapping of Healthcare Financing in Eastern Mediterranean Region, Arab Republic of Egypt*, World Health Organization, December 2007, p. 28.

图5.1　埃及健康保险保障制度框架图

埃及社会医疗保险计划覆盖的人群约为全国人口的一半(48%),另有一半人口则享受由国家出资的医疗保障计划,后一半人口享受了埃及社会的主要医疗资源。埃及的社会医疗保险是由埃及政府社会事务部(Ministry of Social Affairs, MOSA)下属的公共社会保险局负总责,同时在埃及政府中也有相应的机构参与其中,专门负责根据特别协议举办的社会医疗保险计划。埃及社会事务部公共社会保险局依法执行全国医疗保险计划的法律依据,主要是《1975 年第 32 号法》、《1975 年第 79 号法》、《1981 年第 1 号法令》、《1992 年第 99 号法》和《1997 年第 380 号令》,具体的医疗保险业务则由埃及健康保险机构所属的医院负责。开展医疗保险业务的资金享受财政部的补贴。埃及政府还设立了家庭医疗基金,为参保者提供医疗费报销服务。

在社会保险计划之外,埃及政府财政部、高教部、健康与人口部都有提供公益性医疗服务的职能,其下设有条件很好的附属医院等机构。享受公益性医疗的这部分人群也可到所有的公立、私立医疗机构就诊。

(三)埃及健康保险的办理机构

埃及健康保险机构的基本概况。埃及健康保险机构是根据 1964 年埃及《健康保险法》(The Health Insurance Law)建立的全国性执行健康保险计划的机构,当时规定 10 年内医疗保险将覆盖全国。埃及健康保险机构属于公共机构,是埃及健康与人口部下属的政府实体(government-owned entity)。所以,埃及健康保险机构并无医疗决策权限,有关医疗保险政策的相关决策、管理体制和治理结构变革均属健康与人口部的权限范围。埃及健康保险机构一切依政府法令和相关立法行事。自 1964 年成立至今,埃及健康保险机构一直作为全国医疗保险系统的支付医疗费用的报销者和医疗服务提供者,行使双重角色职能。埃及健康保险机构的组织结构是三重性的,即管理架构、服务提供架构以及转诊(referral structure)服务。从 1999 年以来,埃及健康保险机构与埃及健康与人口部通过实施"医疗系统改革计划"(Health Sector Reform Program, HSRP),持续推动了家庭健康基金(Family Health Funds, FHF)项目试点工程建设,通过医院认证的方式,以家庭健康模式医疗机构为样板,通过与医院签约,实现提升医疗服务水平的目的。

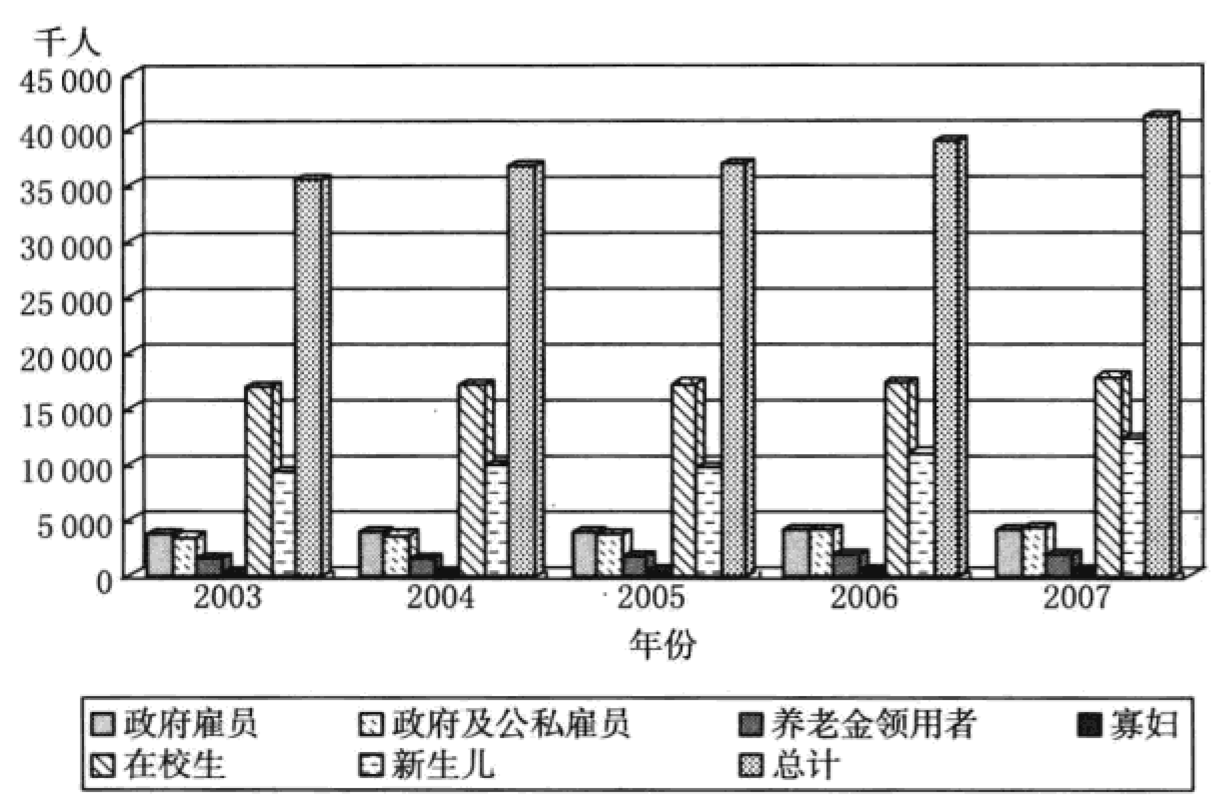
在埃及健康保险机构总部之外，下设 8 个区域性管理机构，这些分部的业务职责包括三项：第一，对健康保险机构附属医院的管理；第二，管理与私立医院的合同医疗；第三，管理特殊医疗程序和高难度外科手术事宜。目前，埃及健康保险机构是本国保健组织（Health Maintenance Organization，HMO）的医疗保障样板，主要是通过预付费方式，向受益对象提供医疗保健服务，并借助本机构附属的医院和诊疗所、雇用的医疗人员队伍，向受益人提供包括综合治疗和预防医疗项目。随着学生群体加入医疗保险系统，埃及健康保险机构开始与非附属医院签约，通过付费方式（fee-for-service）或者就医后报销方式（time-based reimbursement），解决埃及人民看病难、医疗保险系统压力过大问题。

健康保险机构收入主要来自社会保险机构（Social Insurance Organization，SIO）、养老保险机构（Pensioners' Insurance Organization，PIO）、"学校健康保险计划"（SHIP）的学生注册费、政府预算和烟草税。还有一部分资金来自政府雇员的公共支付部分。

近期埃及医疗保险计划的办理情况。埃及医疗保险总局对于参加医疗保险的群体实行分类管理。所有参加医疗保险的人群分为五类，并分别适用五大法律或法令，即政府雇员适用《1975 年第 32 号法》、政府及公私雇员和养老金领用者适用《1975 年第 79 号法》、寡妇适用《1981 年第 1 号内阁部长令》、在校生适用《1992 年第 99 号法》，最后，对于新生儿，则按照《1997 年第 380 号部令》开办专门的医疗保险计划。据该局发布的统计数据显示，在 2003/2004 财年，埃及全国医疗保险计划的受益总人数达到 3 500 万人，而截至 2007/2008 财年，所有五项医疗保险的总受益人数已经达到近 4 200 万人，当年还有 200 多万养老金领用者加入了这项医疗保险计划，5 年中增加了 30%左右，同时还有 50 万名寡妇参加计划。在校生参加者达到了 1 780 万人（参见图 5.2）。

据 2005 年统计资料，埃及健康保险机构下属 808 个配有专业医师（general practitioner，GP）的工厂内外诊所、601 个专家综合诊疗所（polyclinics）、7 117 个校卫生室和 27 所医院。随着埃及医疗保险范围的扩大，健康保险机构已经从 60 年代的医疗提供者和报销者角色，逐渐转变为既是提供者和报销者，又是服务购买者角色，医疗相关的业务范围内容不断扩大，带来了行政管理职能和内部管理细化，并逐渐具备了学生医疗保险管理和新生儿医疗保险管理功能。埃及健康保险机构转诊制度的设

立，建立了医疗保险人员转诊的门槛。在健康保险机构所属医疗保险专业医院就诊的门诊病人，经专业医师的同意，可转到其他医疗资源更加丰富的医院就诊。



注：图中各年份分别指代财年，即 2003 指 2003/2004 财年等。

图 5.2 埃及 2003/2004—2007/2008 财年参加医疗保险计划人数

二、埃及公共医疗保险计划运作机制

（一）埃及公共医疗保险的体制框架

国际卫生组织区域健康制度观察员（Regional Health Systems Observatory-EMRO）在 2006 年的国别报告（Health Systems Profile-Egypt）中，对于埃及健康保险机构提供的医疗保障的受益人、该机构的管理结构、医疗服务内容、转诊制度、埃及“医疗系统改革计划”、家庭健康基金制度建设进行了简要的介绍。①

按照受益对象区分，埃及健康保险机构涵盖的医疗保险人群分四大类：(1)《1975 年第 32 号法》规定的所有政府雇员的医疗保险。(2)《1975 年第 79 号法》规定的私营及半国营职工、养老金领用者和寡妇的医疗保

① World Health Organization, *Health System Profile*: *Egypt*. Regional Health Systems Observatory, Eastern Mediterranean Region, 2006, pp. 35—39.

险。(3)《1992 年第 99 号法》规定的通过建立"学校健康保险计划"(SHIP),覆盖全部在校生的医疗保险。(4)《1997 年第 380 号法令》规定的针对所有五岁以下的学前儿童必须参加医疗保障(参见表 5.1)。

表 5.1　埃及健康保险机构(HIO)医疗保险计划及缴费办法

法　　律	参保对象	雇员缴费	雇主缴费	共同支付	公共补贴
1975 年第 32 号法	政府雇员	收入的 0.5%	收入的 1.5%	普通门诊:0.05 埃镑;专家门诊:0.10 埃镑;化验:最高 1 埃镑;抓药:50%	
1975 年第 79 号法	私营及半国营职工	收入的 1%	收入的 3%	无	
	养老金领用者	收入的 1%	/	无	
	寡妇	收入的 2%	/	无	
1992 年第 99 号法,"学校健康保险计划"(SHIP)	在校生	4 埃镑/年		药物:33%	财政补贴每生 10 埃镑,每包香烟征税 0.10 埃镑
1997 年第 380 号法令	学前儿童	4 埃镑/年	/	门诊/次:0.50 埃镑,药物:33%(慢性病除外)	

资料来源:*ILO Considerations on the Social Health Insurance Reform Project in Egypt*, ILO/RB/ARE/R.15(Confidential), Geneva, International Labour Office, Social Security Department, June 2009, p. 14.

埃及主要医疗保险计划及缴费办法参见表 5.1。国际劳工组织(ILO)一项机密文件显示,埃及医疗保障的碎片化是其主要特征,不同的人群享受不同的医疗保障待遇,且其缴费办法亦有很大差别。医疗保障的参保对象被分成四类,《1975 年第 32 号法》涵盖了政府雇员的医疗保障,政府为职工缴纳的比例是个人缴纳医疗保险费的 3 倍(1.5%);《1975 年第 79 号法》涵盖了私营及半国营职工、养老金领用

者、寡妇的医疗保险，其中即使不考虑享受的医疗待遇的差别，私营及半国营职工也要缴纳相当于政府雇员2倍的保费，雇主缴纳部分相当于政府部门的两倍，雇员和雇主共同缴费的比例相当于政府雇员的两倍（4%），而这项法律还规定，寡妇需个人缴纳相当于收入的2%参加医疗保险，政府不补贴，也不规定共同支付条款；《1992年第99号法》制定了“学校健康保险计划”（SHIP），涵盖在校生的医疗保险，每生每年缴费4埃镑，政府补贴10埃镑，共同支付比例为33%，这项资金主要通过香烟税征集（每包香烟征税0.10埃镑）。对于学前儿童的医疗保险，《1997年第380号法令》规定，每个儿童每年缴费4埃镑，享受一定的共同支付比例。

（二）埃及医疗保险的参保

1. 埃及健康保险机构与医疗保险政策

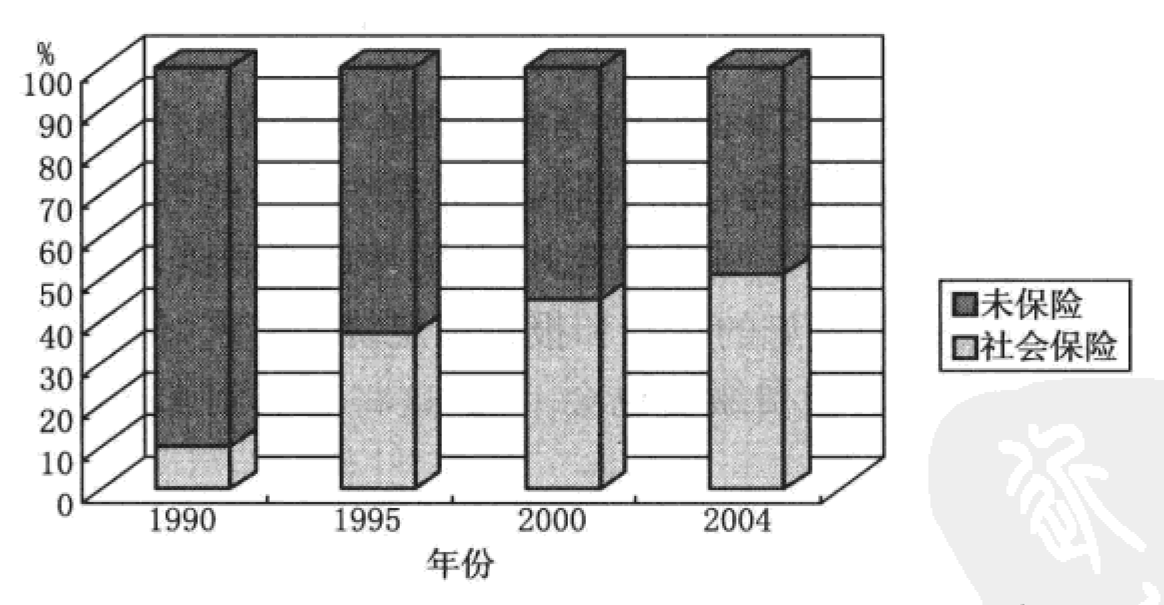
埃及健康保险机构提供的医疗保险待遇属于综合性的，包括器官移植、塑料植入，甚至海外医疗项目，对于医疗的次数并不做限制，也不限制花费金额，更没有面向受益人设立医疗服务、限定医院的有效医疗分配机制。健康保险机构的医疗保险方案（scheme）不包括亚历山大省（Alexandria），仅面向基本受益人即职工，家庭成员并不享受这项医疗保险，所以，城市成年人的参保比重极大。从世界范围来看，这实属不太正常的情况，不少国家的医疗保险都包含家属待遇。

埃及医疗保险政策规定，埃及所有的正式部门职工，均须参加医疗保险，公司企业在按照职工工资的1%缴纳保费后，可选择别的医疗保险项目或计划，大公司通常都倾向于后一种做法。每年埃及全国私营机构的医疗保险支出，占全国比重的5%左右，这一比重是很高的。由于埃及健康保险机构相应医疗保险政策的实施，对健康保险机构资金的可持续性提出了疑问，因为将会有越来越多的企业选择更好的医疗保险方案。尽管健康保险机构医疗保险政策规定，参保者应在本系统内选择医院，或者选择合同单位，但是实际操作中的政策限制很少，尤其是在校生的医疗保险单位更无限制。埃及大部分人是自谋职业者或非正式就业者（informal sector workers），但是，健康保险机构的医疗保险，仅仅面向正规就业职工（formal sector），实际上，自谋职业者或非正式就业者更加需要有

相应的医疗保险待遇。埃及《第108号法》和《第112号法》为自谋职业者和农业工人分别设计了医疗保险方案，但是，两个方案都没有制定相应的缴费制度。面向在校生的"学校健康保险计划"，也与其他受益者群体有不同的管理机构和资助方案，该计划面向家庭，每年收取4埃镑的费用，政府则按照学生人数，每人每年补贴12埃镑，但是，上述补贴不考虑通货膨胀因素。此外，为了筹集"学校健康保险计划"资金，埃及政府开征了烟草税，专款专用。埃及财政部对于健康保险机构的年度赤字一直给予弥补，例如，1997年，财政部对健康保险机构的直接转移支付就高达4.3亿埃镑，通过转移支付，提高健康保险机构的医疗保险质量、进行项目试点和扩大覆盖面(参见表5.1)。

2. 健康保险机构医疗保险的参保情况

埃及参加医疗保险的人数上升很快。在1993年以前，埃及全国医疗保险人数不足500万人，在《1992年第99号法》通过后，到1995年，全国参加医疗保险的总人数达到了将近2 000万人，到2002年又增加到3 000万人。埃及政府《1997年380号政令》规定，实施学生医疗保险相关政策，这项政策对于医疗保险的参保人数增加推动很大。据健康保险机构2005年报告统计，埃及1990年、1995年、2000年、2004年4年的未参加医疗保险人口比重持续下降，从90%一直下降到63%、55%和49%，这对于一个不发达的中东北非国家十分不易(参见图5.3和图5.4)。

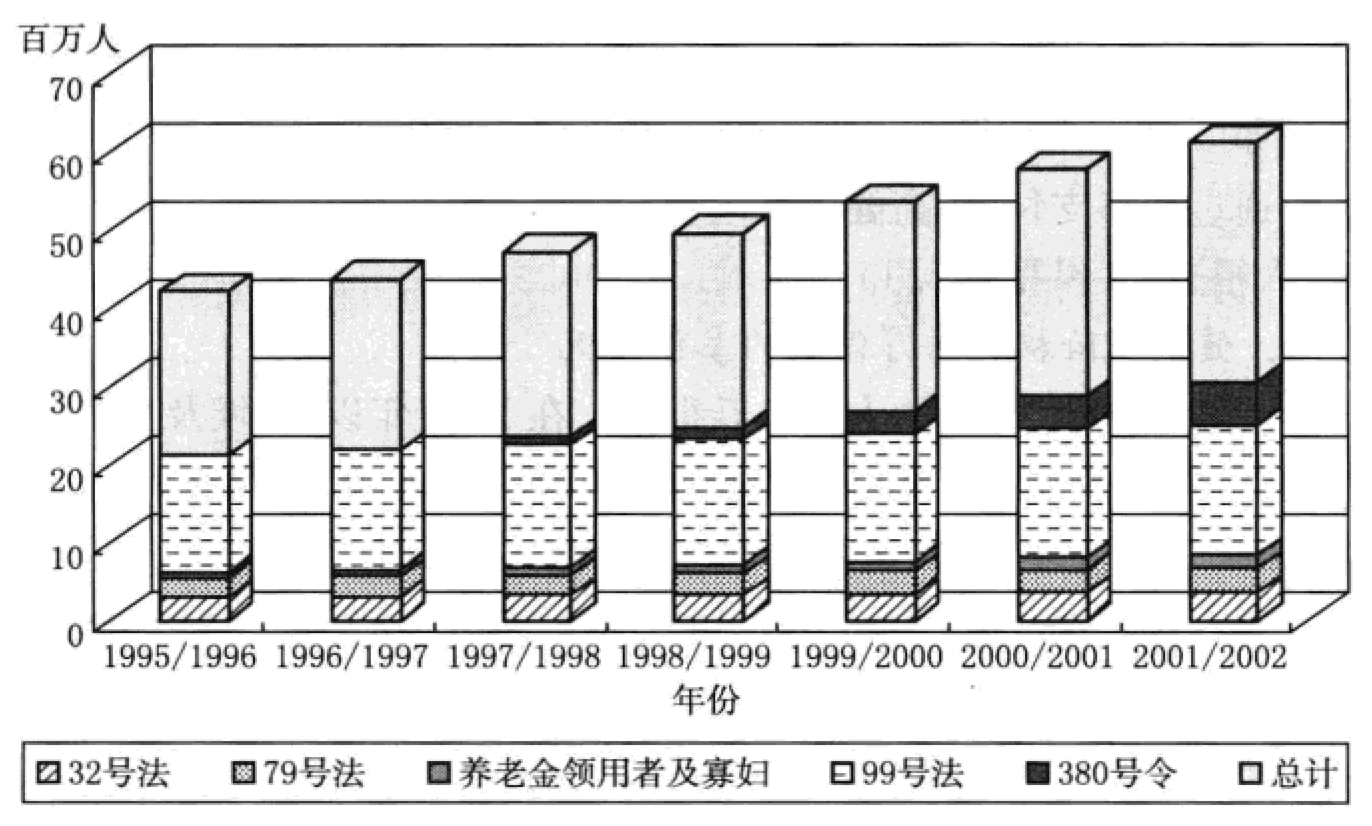


资料来源：WHO, Regional Health Systems Observatory-EMRO, *Health Systems Profile-Egypt*, Cairo, WHO EMRO 2006, p. 33.

图5.3　埃及医疗保险的参保趋势

数据显示，2001/2002财年，埃及全国有45%的人口参加了医疗保

险，所使用的医疗支出占全部医疗支出的10%左右。虽然埃及健康保险机构还没有实现医疗保险的全覆盖，但该机构成为仅次于财政部的全国医疗保险系统最大的资金来源。从其受益人的结构上看，以2001/2002财年年末为例，其中学童1 700万人、新生儿550万人、职工670万人，还有160万的养老金领用者和寡妇(参见图5.4)。



资料来源：WHO, Regional Health Systems Observatory-EMRO, *Health Systems Profile-Egypt*, Cairo, WHO EMRO 2006, p. 33.

图5.4 埃及1995—2002年健康保险受益人的类型分布

当前埃及医疗保障体系面临的主要问题是零碎的医疗保险制度。这一体制产生了诸多政策难题，相关部门一直考虑将一些医疗项目加以合并，例如第32号法和第79号法的合并，从而使政府雇员、私营及半国营职工、养老金领用者及寡妇的保费和报销规定统一起来，但是，随着报销比例提高，一些群体的保费缴费也会上涨，这将影响到未来的政策调整方案。

（三）埃及医疗保险待遇

埃及医疗保障碎片化较为突出。基于不同的身份和参保政策规定，不同的埃及人享受不同的、政府提供的社会保障待遇，不同的埃及人按照

表 5.2　埃及不同人群的医疗待遇一览

医疗项目	覆盖人群/保障资格	享受福利待遇	主要资金来源	医疗机构
政府医疗服务	全体埃及公民都能享受下列医院的免费补贴医疗服务，包括埃及健康与人口部中央医院或省级医院、THO 以及各大学医院	享受综合性医疗待遇，包括基本预防与医疗服务、住院治疗、抓药、化验诊断、牙科、慢性疾病治疗、三期转诊、有限海外医疗	埃及健康与人口部的中央预算资金、财政部转移支付、高教部预算转移、患者付费	埃及健康与人口部所属医疗单位，THIO 和大学医院的三期转诊
社会医疗保险(HIO)	正式公私企业职工，不包括被赡养者、在校生等	综合性待遇，专科医师(GP)或者专家提供的一般医疗服务，包括家庭门诊、牙科、抓药、住院治疗、假肢和理疗	雇主和职工个人缴费、SHIP 计划的烟草税、家庭缴费(4 埃镑)、共同支付以及财政部一般预算	健康保险机构医疗设施、健康保险机构合同专科医师(GP)、专家、各种诊所与医院
医疗保健组织(CCO)病人	签约企业、事故人员、付费个人、个别穷人(健康与人口部支付)	仅限医疗保健组织(CCO)网络医院的各项医疗服务，包括综合性治疗项目	政府为穷人提供的资助、医疗费收入、签约企业医疗费、健康保险组织(HIO)支付	医疗保健组织(CCO)医疗设施
	武装部队、内政部、运输部	无	政府预算	军队医院和设施
私营医院	自愿付费者	差别大，根据个人支付能力享受差别医疗	个人直接支付、有限保费收入、公司捐助	私人医生、私人诊所、一些非政府组织或医院提供的急诊服务

资料来源：WHO，Regional Health Systems Observatory-EMRO，*Health Systems Profile-Egypt*，Cairo，WHO EMRO 2006，pp. 31—32.

资金分配享受到不同的社会保障福利。由于资金不足，造成医药短缺、良好的医务人员短缺、良好的医疗手段短缺，而社会保险又严格限制在职工（不含接受赡养者）、养老金领用者和寡妇群体，以及学童为对象，埃及医疗保健组织（Curative Care Organizations，CCO）仅面向签约公司提供医疗服务（参见表 5.2）。

国际劳工组织把埃及的医疗保障制度分成两类，比较了其间的差异，两者之间的差异十分明显。两类医疗保障制度分别是健康保险机构提供的保障计划和由国家税收资助的医疗保障计划（the tax-funded scheme）。国家税收资助的医疗保障计划涵盖公共部门，主要包括由埃及健康与人口部所属医院提供的医疗服务，还包括由特别税收计划（special tax funded scheme）资助的公费医疗项目（treatments at the expense of the state，PTES）（参见表 5.3 和表 5.4）。

表 5.3 埃及社会医疗保险计划及其待遇差异

医疗保障计划	享受待遇
健康保险机构（HIO）保障	向 HIO 受益人提供综合福利计划（一、二、三级护理）
公费医疗（PTES）	为符合条件者报销三级护理费（包括非参保人和 HIO 计划受益人）
家庭健康基金（HFF）	主要向未被健康保险机构（HIO）保障计划和其他保险计划覆盖人群提供一级护理
政府所属诊所与医院	为未参加保险者提供一、二、三级护理

资料来源：International Labour Office，Social Security Department，*ILO Considerations on the Social Health Insurance Reform Project in Egypt*，ILO/RB/ARE/R. 15（Confidential），Geneva，International Labour Office，Social Security Department，June 2009，p. 16.

埃及健康保险机构提供的保障计划，对于受益人的疾病医治，不限次数和成本，包括海外的治疗费用，只是养老金领用者和寡妇阶层不包含在此项计划福利待遇内。但是这些计划的保障层次相对不高，而且男女有别（参见表 5.4）。

表 5.4　埃及健康保险机构(HIO)医疗保障计划各项待遇

	雇　员	学生	养老金领用者和寡妇
	32 号法和 79 号法	99 号法	79 号法
治疗项目：一般医生服务			
专家治疗	含	含	含
牙科	含	含	含
上门医疗	含	含	含
门诊护理	含	含	含
外科与内科治疗	含	含	含
放射检验与其他检查	含	含	含
买药	含	含	含
产前、产中和产后护理	含	含	含
假体和物理治疗	含	含	否
海外治疗	含	含	含
预防性护理：	含	含	否
年度体检	否	含	否
免疫	否	含	否
定期体检	否	含	否
学校卫生	否	含	否
健康教育	否	含	否
营养监督	否	含	否

资料来源：International Labour Office, Social Security Department, *ILO Considerations on the Social Health Insurance Reform Project in Egypt*, ILO/RB/ARE/R. 15 (Confidential), Geneva, International Labour Office, Social Security Department, June 2009, pp. 16—17.

埃及的医疗保险计划和职业保险以及事故保险是结合在一起的，账户中的基金也不加以区分。至于医疗保险计划和职业保险以及事故保险账户之间是否存在交叉补贴问题，有待进一步研究。

（四）埃及医疗保险的覆盖情况

埃及医疗保险的总体覆盖面较低。尽管埃及的医疗保险主要是面向工作人口（working population）的，但是即使是工作人口享受医疗保险的比例，其覆盖面也较低，据 2005 年的调查（Social Contract Survey，Egypt 2005），工作人口享受医疗保险的比例仅为 39.3%，其中雇主计划的覆盖面为 37.5%，其他医疗保险计划的覆盖面只有 1.8%。对于非工作人口（non-working population），埃及的医疗保险计划的覆盖面只有 8.7%（参见表 5.5）。调查结果还显示，埃及的城镇人口享受的医疗保险高于乡村；对于工作人口，随着年龄的增加，医疗保险的覆盖面持续上升；而非工作人口的医疗保险覆盖面，29 岁以下的人群最高，其中含有学生的保险在内。埃及医疗保险的覆盖面还显示了性别的差异，女性工作人口医疗保险覆盖面明显高于男性，但是，非工作人口医疗保险的覆盖面，男性则远高于女性，虽然总体水平极低。最后，埃及医疗保险的财富效应十分明显，财富越多，享受的医疗保险的比例越高，这在欠发达国家是共同的现象。

表 5.5　埃及不同人群和不同保险计划的覆盖面调查结果

		医疗保险覆盖面（%）		
		工作人口		非工作人口
		雇主计划	其他计划	其他计划
全　国[①]		37.5	1.8	8.7
区域[①]	城镇化省份	38.7	3.1	8.8
	下埃及城镇	56.0	2.0	16.0
	下埃及乡村	37.4	1.0	8.7
	上埃及城镇	46.8	1.9	8.5
	上埃及乡村	22.7	0.8	5.6

（续表）

		医疗保险覆盖面(%)		
		工作人口		非工作人口
		雇主计划	其他计划	其他计划
年龄(岁)[1]	≤29	16.5	1.3	14.1
	30—39	36.8	1.5	1.8
	40—49	50.4	1.8	2.7
	50—59	51.9	2.9	4.8
性别[1]	男性	33.5	1.5	20.1
	女性	57.5	3.4	5.6
财富等级[1]	Q_1(最贫穷)	13.2	0.5	4.3
	Q_2	23.0	1.5	6.1
	Q_3	31.8	1.5	7.1
	Q_4	44.7	1.9	10.1
	Q_5(最富有)	60.5	2.9	15.8

注：① $P < 0.001$。

资料来源：S. Shawky, Could the Employment-based Targeting Approach Serve Egypt in Moving Towards a Social Health Insurance Model? *EMHJ*, Vol. 16 No. 6, 2010, p. 666.

（五）埃及医疗保险的利用情况

2005年的调查数值显示，埃及医疗保险受益人在选择医疗保健(health care)时，只有41.3%的人使用医疗保险计划。在拥有雇主医疗保险计划的埃及人群中，只有43.5%的人使用医疗保险计划并获得受益，而有44.6%的受益人使用其他医疗保险计划的医疗服务；非工作人口中则有32.9%的受益人使用医疗保险计划购买医疗保健服务(参见表5.6)。城镇化省份和下埃及省份的工作人口比上埃及更多使用雇主医疗保险，而且，上埃及和下埃及城镇的工作人口使用雇主医疗保险的差距也很明显，但是在所有地区，非工作人口使用医疗保险的情况都不如工作人口。对于40岁以上的人群，无论是雇主计划还是其他计划，使用率都更高一些。但是无论男性

女性、无论财富状况，对于医疗保险的使用情况并无很大差异。

表 5.6 埃及医疗保险的使用情况调查

		医疗保险的利用率(%)		
		工作人口		非工作人口
		雇主计划	其他计划	其他计划
全国[①]		43.5	44.6	32.9
区域[②]	城镇化省份	54.7	44.8	42.9
	下埃及城镇	45.1	53.3	34.2
	下埃及乡村	42.6	52.4	30.8
	上埃及城镇	29.4	22.2	28.9
	上埃及乡村	26.6	22.2	19.2
年龄(岁)[③]	≤29	35.4	36.4	28.7
	30—39	35.1	47.8	20.8
	40—49	44.2	40.0	64.7
	50—59	53.9	52.6	63.5
性别	男性	44.0	45.3	30.1
	女性	42.1	43.2	35.5
财富等级	Q_1(最贫穷)	37.1	66.7	29.5
	Q_2	44.5	53.3	34.7
	Q_3	40.4	52.6	29.5
	Q_4	45.5	41.7	31.2
	Q_5(最富有)	44.1	40.0	35.5

注：①$P < 0.001$。②雇主计划 $P < 0.001$；非工作人口 $P = 0.002$。③雇主计划 $P < 0.001$；非工作人口 $P < 0.001$。

资料来源：S. Shawky, Could the Employment-based Targeting Approach Serve Egypt in Moving Towards a Social Health Insurance Model? *EMHJ*, Vol. 16 No. 6, 2010, p. 667.

三、埃及的医疗机构及其运作

（一）埃及医疗机构的行业管理

目前在埃及，对于医疗机构的行业管理有较为严格的法制，体制上也

属于比较健全的，主要有埃及医疗公会、最高健康理事会、全国人民代表大会健康委员会、舒拉理事会健康委员会、医疗系统改革督导委员会等五大组织具体负责。

1. 埃及医疗公会

埃及医疗公会(Medical Syndicate)是本国医生协会组织，也是埃及医疗系统最为强大的专业组织，对于推动埃及的医疗体制改革具有一定作用。尽管医生们参与埃及医疗公会的热情并不高。埃及医疗公会作为埃及医疗联盟(Medical Union)医疗保险的榜样工程，既是创建者，又是管理者。该公会下设四个分会，分别是医师公会、牙医公会、药师公会和兽医公会。埃及医疗公会医疗保险计划在1988年组织成立以来，一直为本公会会员、会员配偶及子女、退休会员、身故的会员遗孀或鳏夫提供服务。该计划管理严密，有效防止了职权滥用和乱开处方，在内部制度建设方面，有效的共同支付制度与报销上限，保持了这项计划的财务稳健性。埃及医疗公会医疗保险计划方案在埃及被广为复制。

2. 最高健康理事会

埃及最高健康理事会(Supreme Council for Health)的基本职责，是制定埃及全国健康政策指针，并参与和主要医疗机构的全面合作。该理事会根据总统政令建立，理事会主席由埃及健康与人口部部长担任。下设18个工作组，每个工作组组成人数达15—20名，每个工作组都有明确的政策范围，主要包括基本保健政策、计划生育政策、生育保健、健康保险、私营医疗政策、培训与人力资源开发、健康推广与教育、研究、立法、管理、药物、营养、国外医疗事务，以及医疗保健的协调政策等等。在埃及，该理事会的职能有被夸大的说法。

3. 全国人民代表大会健康委员会

埃及全国人民代表大会(The People's(National) Assembly)是经埃及人民选举产生的代表组织，全国人民代表大会的健康委员会，依法作为全国医疗系统的代表，对埃及健康与人口部进行监督，但是该委员会首要的职能是涉及社会保险(social protection)的各项事务，诸如建立统一保险，以及向人民提供基本医疗保障等。任何涉及健康部门的立法、附例或者政令，以及任何对现行法规的修订，都需得到该委员会的批准，任何涉及医疗保健事务的国际协议或者国际合作协议，也均需该委员会审议通过。该委员会体制上的缺陷，是委员会内医疗专家不足。

4. 舒拉理事会健康委员会

舒拉理事会(The Shoura Council)的成立,为埃及政府制定全国政策提供了一个思想库,舒拉理事会下设的健康委员会,吸收了很多医疗方面的专家,经常出版分析报告作为政策制定依据,但是该委员会并无决策实权。

5. 医疗系统改革督导委员会

埃及医疗系统改革督导委员会(The Steering Committee for Health Sector Reform, SCHSR)根据1997年第256号政令成立,督办埃及的医疗体制改革事务,委员会主席是健康与人口部部长,组成人数10—15人,包括健康与人口部、财政部、规划部、高等教育部、各大学、中央组织与管理局(Central Agency for Organization and Administration)、社会基金、半国有组织、各省、埃及医疗公会、私立和非政府机构、捐助团体、乡村管理部、人民大会等。该委员会为常设性机构,组成成员任期3—5年。

(二) 埃及的医疗机构及其运作

埃及的医疗体制是一个极为多元化的制度,既有公立机构,又有私立机构,资金的来源也极为多元化。无论是医疗体系的管理、融资还是医疗服务的提供,都由各级政府根据不同的立法加以调整,并具有不同程度的独立性。埃及政府对于提供私人保健的机构也进行不同程度的政策干预。①

1. 埃及公立医疗机构的管理体制

埃及公立医疗的管理机构与运行框架。埃及健康与人口部(MOHP)是管理全国医疗机构和技术力量的国家机构。对于全国医疗机构和技术力量的管理通过四层政府体制,即中央一级、省级医疗总监级(health directorates)、医疗区级(health districts)以及保健院级加以指导。埃及健康与人口部机构极为庞大,领导核心是部长,政府雇员多达5 000人,其中既有专业医生,也有支持团队,承担着全国医疗的规划、监督、项目管理以及正常的维护工作。

以中央一级机构的健康与人口部功能为例。该部主要分以下几个功能性部门:(1)部长办公厅。(2)培训研究司。(3)保健与护理司。(4)预

① World Health Organization. *Health System Profile*: *Egypt*. Regional Health Systems Observatory, Eastern Mediterranean Region, 2006, pp. 17—22.

防事务与流行病司。(5)医疗司。(6)医疗区域司。部内设两个直接向部长负责的局级单位:(1)中央秘书部,(2)技术支持与项目部。埃及健康与人口部(MOHP)还下设23个中央机构和73个普通机构,每个机构单位对应一项医疗管理功能,七大框架机构的负责人直接向部长负责,而有的中央机构的部门负责人也直接向部长负责,他们是预防部主任、化验部主任、基础医疗部主任、流行病部主任、技术支持与项目部主任、医疗部主任、研究与开发部主任、医药部主任、牙科部主任、计划生育部主任以及护理部主任。

埃及全国26个省级医疗保健主管部门和一个市级主管部门(即Luxor市),基本上复制了这套健康与人口部的治理结构,省级医疗总监只对埃及健康与人口部负技术方面的责任,省级医疗业务日常工作则向省长行政理事会(Governorate Executive Council)负责,理事会首脑是省长。各省的医疗总监部总监(名称是Undersecretary or a Director General),根据各省辖区大小不同,负责不同的任务。各省医疗事务总监主要监督各区医疗总监(Health District Directors),各区医疗组织的架构,基本上又是照搬省级架构,只是任务范围较小。在医疗总监之下,是由总监负责的255个医疗区,每个区设一个主任岗位,该职通常又是区医院主任(District Hospital Director),或者身兼二职。埃及各个保健区的任务和职能相对比较灵活。

在医疗业务的开展方面,埃及健康与人口部部属医院是本国最主要的医疗渠道,在全国4 000多家医院,拥有150多万张病床。部属医院的组织与医疗工作都自成条线,或者按照城乡划分,或者按照结构划分成不同的医疗单位、健康中心以及医院等,或者按照不同功能划分,比如新生儿保健中心,也有按照项目划分的,如免疫医院、腹泻控制中心等。目前埃及公立医院尚没有建立转诊制度,有的区医院已经建立了相关的医疗项目,进行转诊示范。

2. 埃及公立医疗机构的业务发展状况

长期以来,埃及医疗保险总局(General Authority for Health Insurance)管理着埃及全国的国家医疗保障计划,并通过下属公立医院开展医疗保障服务,发展平稳。埃及医疗保险总局通过下辖的医疗单位(Medical units),可称为公立医疗单位,向各地的参保人员提供医疗服务,埃及医疗保险总局还在全国乡村建立了合同医疗单位,为农村人口提供健康

服务。①

(1) 医疗设施发展基本情况。

从2003/2004财年到2007/2008财年，埃及医疗保险总局在保证住院床位基本稳定的条件下，所属医院数量有所减少，但是，综合专家诊所数量增加了10%以上，各单位内部的卫生所也有较多增加，学校内外面向学生的医疗机构增加较多，学校卫生室增量在一成以上，乡村合同医院的增加也达到一成左右，可以进行肾透析的公立医院也达到了31家，增量达到20%以上。其发展情况如表5.7所示。

表5.7 埃及医疗保险总局的医疗设施发展情况

项目＼财年	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008
医院	41	41	38	39	38
医院床位	9 701	9 827	9 549	9 557	9 699
综合专家诊所	301	308	344	346	338
机构内诊所	741	812	798	888	826
学校卫生室	7 227	7 514	7 829	7 648	8 078
校外卫生室	274	293	314	352	305
家庭计划中心	177	177	188	188	188
乡村合同单位	3 390	3 437	3 389	3 429	3 609
医院内肾透析中心	25	28	29	31	31
工伤中心	61	61	61	60	59

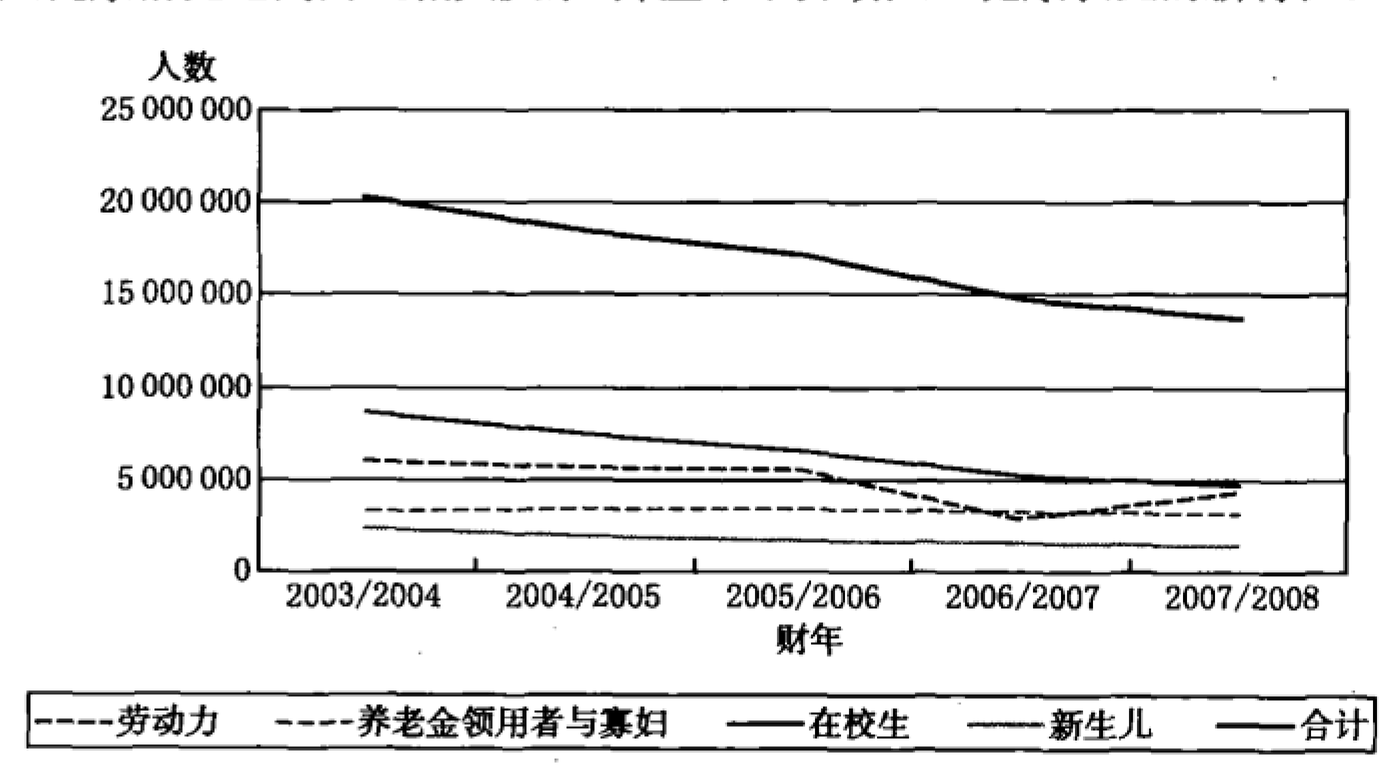
资料来源：General Authority for Health Insurance, The Insured, p. 3.

(2) 医生的普通门诊情况。

从2003/2004财年到2007/2008财年，埃及医疗保险总局下辖的医疗单位的医生普通问诊量及其结构变动如图5.5所示。5年当中，医生总的问诊总量直线下降，在校生的问诊数量下降十分明显；保持稳定的是养老金领用者和寡妇群体，新生儿问诊数量也在下降当中。这项统计中把“劳动力”专门作为一项，其问诊数量从2003/2004财年至2006/2007

① 本小节的医疗数据除特别注明外均参见：General Authority for Health Insurance, The Insured, http://www.msrintranet.capmas.gov.eg/ows-img2/hio/hio1_e.pdf, pp. 1—36, 2011-05-25.

财年直线下降，这个阶段埃及经济的运行较为健康，这一变化似乎也能得到部分解释。而 2007/2008 财年是世界金融危机爆发的年份，埃及经济在这一年也走到了转折点，问诊人数也在增加，似乎提示着经济状况与个人健康情况之间的正相关关系，并显示了劳动人口健康状况的新特征。

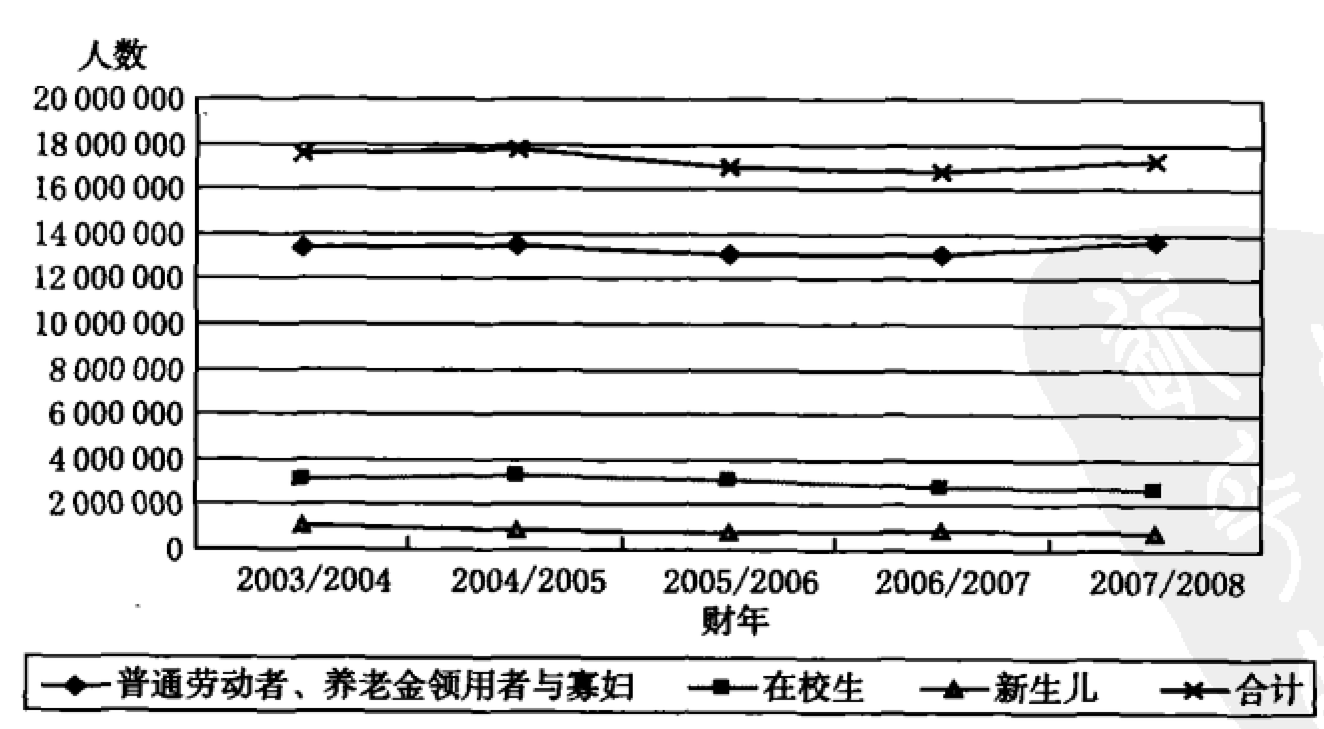


资料来源：General Authority for Health Insurance, The Insured, p. 4.

图 5.5　埃及公立医院医生普通门诊情况

（3）专家门诊和咨询病例数量。

从 2003/2004 财年到 2007/2008 财年，埃及公立医院的专家门诊和咨询数量，保持着稳定的趋势，5 年中变化几乎可以忽略。

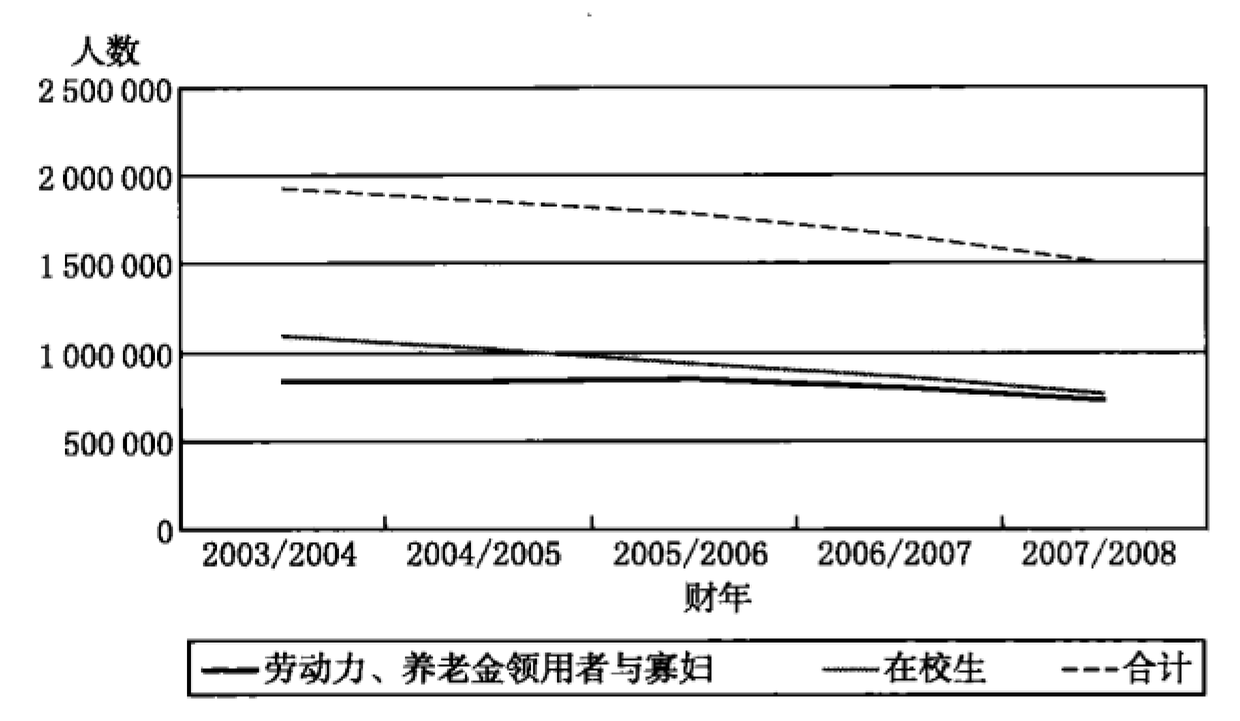


资料来源：General Authority for Health Insurance, The Insured, p. 5.

图 5.6　埃及公立医院专家门诊和咨询病例数量变化趋势

（4）牙科门诊情况。

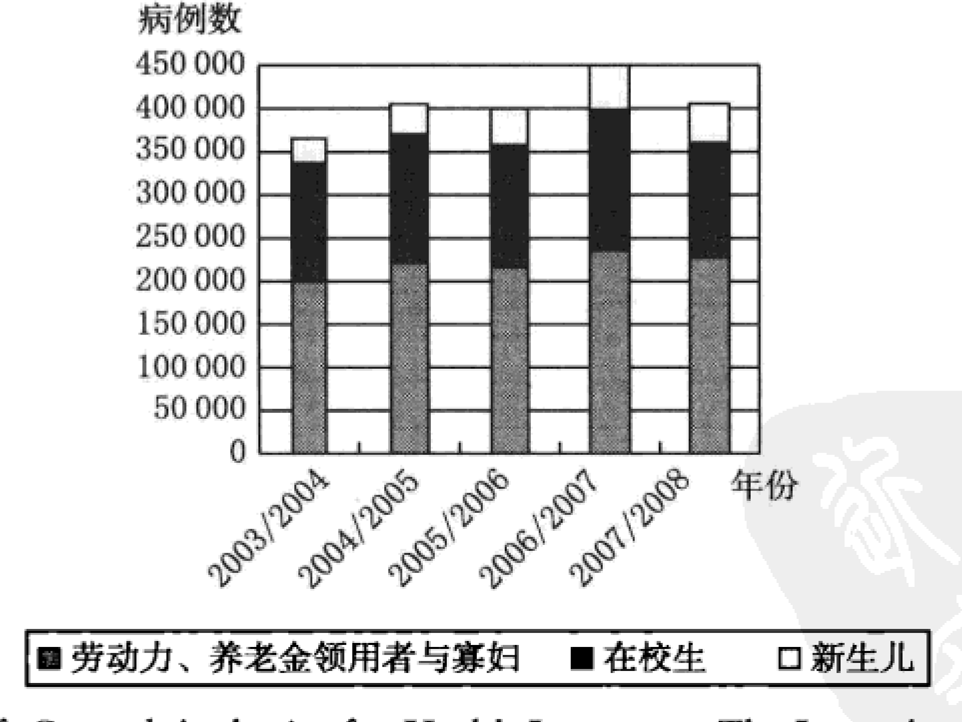
从 2003/2004 财年到 2007/2008 财年 5 年当中，由于学生问诊数量急剧下降，牙科门诊总量表现出明显下降趋势。牙科门诊统计包括牙外科手术、牙龈手术、补牙以及面部和下巴手术等医疗项目。



资料来源：General Authority for Health Insurance，The Insured，p. 7.

图 5.7　埃及公立医院牙科门诊变化

（5）外科手术情况。



资料来源：General Authority for Health Insurance，The Insured，p. 7.

图 5.8　埃及公立医院的外科手术数量变化

从2003/2004财年到2007/2008财年5年当中，埃及公立医院承担的外科手术总量变化较小，仅增加了不足一成，结构变化也不明显，其病例在2006/2007财年增加了较少一部分(参见图5.8)。

3. 埃及私营医疗与医疗保险发展

目前，埃及的私营医疗机构得到的有组织的资金支持很少。私立医院的资金绝大部分主要来源于患者购买急诊或者住院服务的项目付费，埃及政府对于私立医院的收费业务没有正式的监管机制。有时，埃及医疗公会(Medical Syndicate)会发布一些有关医生收费的指导性意见。埃及私营企业和私营保险公司很少与私立医院签订医疗合同，而近年来有不少私立医院加入了非政府组织，这是由于埃及政府对这类保健组织的监管政策上处于缺位状态，非政府组织本身又是享受免税待遇的，这种监管状态对医生本人也有好处。因为，这样的体制向那些无法自行行医的医生提供了相应的医院平台。但是，私营保健医疗面临着很多难以解决的问题，比如无法保证医疗质量、无法得到公共资金的补助、私立医院的转诊制度缺陷等等。

埃及政府目前没有制定面向私立医疗系统的医疗保险计划，不过埃及健康与人口部正在着手准备让私立医院参加公私合营医疗保险计划，提高私立医院的医疗水平，组织私立医院参加社会保险计划，制定新制度，展开分层次医疗服务。

埃及的私营医疗保险市场发展缓慢。由于体制原因，当前，埃及私营医疗保险公司的吸引力较小，小型医疗保险公司在现行体制下很难赚钱。据分析其原因主要是，由于埃及的医疗保险保费受到管制，通过医疗保险收费，很难弥补医疗成本的不断增加；另一个重要的原因是，埃及医疗保险法给予工人拒绝共同支付办法的权利。有的调查发现，针对埃及医疗保险公司管制的立法，竟多达30部之多。任何保险公司推出新的医疗保险产品，都必须首先经过埃及米斯尔再保险公司(The Misr Reinsurance)和保险审查组织(The Insurance Review Organization)的审核，保险审查组织是埃及独立的公共部门机构，对于任何保险合约和谈判都具有审查权利。[①]1995年，埃及共有11家保险公司，开办医疗保险的企业只有3家，这3家保险公司在埃及是全国最大的保险企业，也是半国有的保险公

① World Health Organization, *Health System Profile: Egypt*. Regional Health Systems Observatory, Eastern Mediterranean Region, 2006, p. 39.

司，隶属于政府，它们分别是阿尔沙克保险公司（Al Shark）、米斯尔保险公司（Misr）和埃尔阿里伊亚（Al Ahlyia）保险公司。但是，即使是最大的医疗保险企业，埃及阿尔沙克保险公司仍旧亏损运转，而且，实际上医疗保险在该公司营业结构中所占的份额很小，但是，亏损的比例却高得惊人，并有可能最终迫使该公司退出医疗保险市场。

外国保险公司正在进入埃及医疗保险市场。过去在《关贸总协定》（General Agreement on Trade and Tariffs，GATT）体制下，外国资本进入本国的门槛较高。埃及经济体制开始改革以来，政府对于私营保险公司的经营环境有所放松，而且还通过立法，允许外国保险公司在埃及从事医疗保险业务。几年前，埃及私立的尼罗河巴达拉维医院（Nile Badrawi）设计了一种 Medicare 医疗保险产品，产品的销售对象是在埃及本国就医的中高端患者，实行了高收费政策，而且施行共同支付政策。后来一家欧洲的私营保险公司也在埃及开业，外国公司医疗保险产品的销售对象，主要针对高收入阶层上流社会。这家公司的日常运作，由设在埃及的办事处掌握，通过私营医院提供医疗服务。

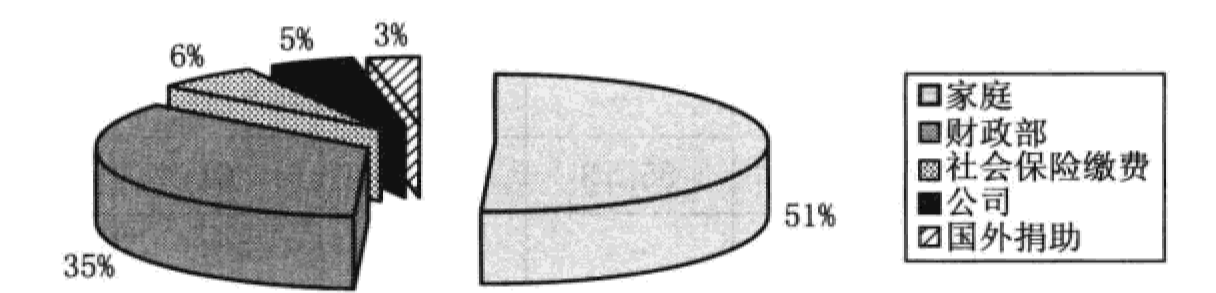
四、埃及医疗机构的资金问题

医疗资金问题主要是指医疗资金的来源和支出。埃及全国的医疗资金主要有四大来源：(1)政府部委。(2)公共部门，其中最重要的是埃及医疗保险组织和埃及医疗保健组织。(3)私营机构，包括私营保险公司、工会以及专业组织和非营利组织。(4)家庭。全国提供健康医疗的主体，既包括政府主办的医院等医疗机构，如埃及健康与人口部部属医院、教师及大学附属医院、医疗保险组织和埃及内政部、埃及国防部所属医院，也有公共部门举办的医院，如医疗保险组织、埃及医疗保健组织以及其他公立机构的医院。私营医疗机构既有非营利组织，也有营利组织。埃及全国还有大量的私人诊所、医院和药房。当前埃及的医疗机构中，增长最迅速的是非政府组织。

（一）埃及医疗系统的资金来源问题

当前埃及的医疗开支相对很低。在 1994/1995 财年，埃及国民的保

健支出约为 75.16 亿埃镑(The National Health Accounts, 1995),几乎等于其国内生产总值的 3.7%,人均达到 127 埃镑,折合 38 美元,或者按照 PPP 方法折算,人均达到了 200 美元水平。统计显示,在 1991 年以后,埃及国民人均保健支出的增长幅度经价格调整后达到 15%,年复合增长率为 3.5%。[①]与美国相比,2009 年美国的人均医疗支出为 8 086 美元,医疗支出占美国当年国内生产总值的 17.6%。所以,埃及的人均医疗支出水平是非常低的(参见表 5.12)。[②]



资料来源:Christian A. Gericke, *Financing Health Care in Egypt: Current Issues and Options for Reform*, Berlin University of Technology, March 2004, p. 8.

图 5.9 埃及医疗保险资金来源结构

埃及医疗保险系统的资金结构。埃及家庭为医疗服务支付的医疗费,其比例占埃及医疗保险系统全部资金的一半以上,财政部每年用于医疗保险的补贴达医疗保险全部资金需求的 35%,社会保险金占全部资金来源的 6%,占医疗保险公共资金渠道的 18%,这部分资金主要是政府部门职工和公司雇主强制性投保医疗保险缴纳的保费,私营企业缴纳占 5%。自 90 年代以来,由于埃及医疗保障体制的进步,整个医疗体系从外部获得的捐助资金占比有所下降(参见图 5.9 以及表 5.8)。

同样从资金来源结构看,埃及医院收入的大宗来自病人付费。在 1994/1995 财年时,其比重占全部收入的 51%,到 2001/2002 财年,个人医疗付费的比重上升到了 61%(参见表 5.8)。其中,在埃及公立医疗机构,无论是门诊病人,还是住院病人,都要花费一笔所谓正式使用费(formal

---

① Rannan-Eliya, R. P., Nada, K. H., Kamal, A. M., and Ibrahim Ali, A. *Egypt National Health Accounts 1994/95*, Cairo and Boston: Department of Planning, Ministry of Health and Population, Arab Republic of Egypt, and Data for Decision Making Project, Harvard School of Public Health, 1998.

② *National Health Expenditures 2009 Highlights*, https://www.cms.gov/NationalHealthExpendData/downloads/highlights.pdf, 2011-05-31.

表 5.8　埃及个别年份医疗资金来源　　　　单位：%

来源 \ 年份		1990	1995	2000	2002
政府部门	埃及财政部	28.98	35	29	29
	各省的公共公司基金	2.04	5	3	3
各　地		—	—	—	—
	社会保障基金	8.89	6	—	—
私营部门	私营社会保险	—	—	6	6
	其他私营社会保险	—	—	—	—
	自付医疗费	55.73	51	61	61
	非营利组织	—	—	<1	—
	私营工商业机构	—	—	—	—
	外部捐助	4.35	3	1	1

资料来源：World Health Organization. *Health System Profile*: *Egypt*. Regional Health Systems Observatory, Eastern Mediterranean Region, 2006, pp. 29—30，第六章表 6.2 和图 2。

user fees)，也就是挂号费，实际上，这笔使用费所占比重不足总医疗费的10%。关于患者个人付费政策，埃及在《2003 年第 147 号政令》中有规定，在提供基本医疗保险（the Basic Benefits Package, BBP）服务的经埃及健康与人口部认证的初级卫生保健院（MOHP PHC facilities）就医门诊病人，实行的报销政策是，用药支付 1/3 药价，每次收费挂号 3 埃镑，这项规定的挂号费达到原来的 3 倍。但是，对于那些无力负担医药费的病人，第 147 号政令规定了豁免办法。

由绍基（Shawky）完成的一项研究显示，2005 年就埃及全国来看，参加雇主医疗保险计划的个人，使用医疗保健服务享受大病补贴、额外补贴（中位数）的比例分别为 11.1%和 10.9%，参加其他医疗保险计划的个人，使用医疗保健服务享受大病补贴、额外补贴（中位数）的比例分别为7.7%和 12.3%。在埃及，估计有 11.6%处于劳动年龄段的个人享受大病补贴，享受额外补贴的比例中位数为 15.1%（以全部医疗花费的 20%为标准）。又从全国整体补贴水平看，雇主医疗保险之外的保险计划能够降低大病医疗个人支付比例（catastrophic payment），参加雇主医疗保险

计划，却能够降低大病医疗保险的个人额外支付（excess out-of-pocket catastrophic payment）比例。就雇主医疗保险计划以外的其他计划而言，

表 5.9　埃及不同医疗保险计划使用医疗保健服务的负担情况

		雇主计划（%）		其他计划（%）		非受益对象（%）	
		大病支付	额外支付（中位数）	大病支付	额外支付（中位数）	大病支付	额外支付（中位数）
全　国①		11.1	10.9	7.7	12.3	12.0	16.2
区域②	城镇化省份	6.7	5.2	9.3	12.3	9.3	7.5
	下埃及城镇	10.8	7.3	8.1	5.4	15.8	18.5
	下埃及乡村	14.5	16.1	5.6	20.1	13.1	18.1
	上埃及城镇	13.2	12.4	11.1	4.8	13.6	19.1
	上埃及乡村	11.8	15.4	7.3	6.2	12.0	22.1
年龄（岁）③	≤29	5.8	6.9	3.6	4.6	5.3	8.7
	30—39	6.7	7.8	11.5	18.1	11.0	17.0
	40—49	11.8	12.9	14.1	35.0	18.4	19.8
	50—59	16.4	13.1	26.7	42.3	25.9	33.3
性别	男性	10.6	11.0	6.1	16.1	9.7	16.4
	女性	12.6	10.7	9.3	8.2	13.9	16.0
财富等级	Q_1（最贫穷）	17.4	42.2	7.7	29.0	13.1	16.8
	Q_2	10.9	21.4	9.8	20.9	12.0	23.7
	Q_3	12.5	8.4	10.8	19.6	12.5	16.1
	Q_4	10.6	8.5	7.7	9.0	11.7	13.1
	Q_5（最富有）	10.0	7.0	5.4	3.8	10.6	10.0

注：① 大病补贴 $P < 0.001$；额外补贴 $P < 0.001$。

② 雇主计划大病补贴与额外补贴 $P < 0.001$；非受益对象大病补贴与额外补贴 $P < 0.001$。

③ 雇主计划大病补贴与额外补贴 $P < 0.001$；其他计划大病补贴与额外补贴 $P < 0.001$；非受益对象大病补贴与额外补贴 $P < 0.001$。

资料来源：S. Shawky, Could the Employment-based Targeting Approach Serve Egypt in Moving Towards a Social Health Insurance Model? *EMHJ*, Vol. 16 No. 6, 2010, p. 668.

城镇化省份和年轻的工作阶层参加计划后，求医看病的负担得以降低（参见表 5.9）。①

除了病人付费，埃及财政部资金是医院的资金主要渠道。埃及医院的大量资金还通过金融中介支付。财政部资金首先进入各部委，然后通过转移支付，下达到各类公立医疗机构。其中，埃及健康与人口部是最大的支付方，此外还有其他中央各部、埃及健康保险机构以及私营保险公司等（参见图 5.1）。

在埃及，税收对于支持医疗福利具有重要作用。埃及医疗资金的公共来源，主要是一般税收，税收占医疗部门资金来源总量的 1.6%，私营部门资金占 2.1%。关税、普通销售税为埃及本国税收的主干，但是，个人所得税却极其微不足道。以 1999 年为例，埃及个人所得税占国内生产总值的比重不足 1%（实际值为 0.8%），关税占 3.3%。与此相对照，据世界银行 2001 年统计，在经合组织（OECD）国家，个人所得税和关税占国内生产总值的比重分别为 7.4%和 1.2%。

这里还要提到捐助资金。埃及医疗系统的外部资金来源渠道，如来自双边和多边国际组织的贷款与捐助，占全国全年医疗总资金流入的 1%—3%。这笔资金的流动渠道与财政部资金类似，但是，捐助资金首先要进入埃及健康与人口部账户（参见图 5.1）。总的来说，无论是财政部资金还是捐助资金，绝大部分资金与各种保险公司无缘，此类资金几乎没有支付给私营保险公司的。而一般预算资金和捐助款支撑着埃及保险公司大约三分之一的运营收入。

另一个重要的渠道首先是社会保险资金。社会保险资金多数来自各类公司，另有少部分来自家庭资金，流入社会保险组织以及养老金领用者保险机构之后，又进入埃及健康保险机构账户。实际上埃及健康保险机构既是医院（provider）又是现金出纳（financier），其收入资金的一半以上需用于附属医疗机构运作，剩下的一半用来购买医疗服务和医疗产品，购买对象既包括来自公立医院的资源，也包括私立医疗资源。有不足七分之一的资金，则是通过社会保险机制流进来的。

几年前，埃及健康与人口部建立了家庭保健基金，为本国医疗保健事

---

① S. Shawky, Could the Employment-based Targeting Approach Serve Egypt in Moving Towards a Social Health Insurance Model? *EMHJ*, Vol. 16 No. 6, 2010, pp. 666, 668.

业创造了新的融资途径。然而，目前该基金还只是一个支付中心（payment center）或称做融资中介（financial intermediary），在全国的5个省份进行试点，通过向医疗行业职工发放奖金，以降低各种医疗开支。而埃及“医疗系统改革计划”（HSRP）的主要目标，则是着眼于在埃及医疗保健行业推动资金的长期可持续性。

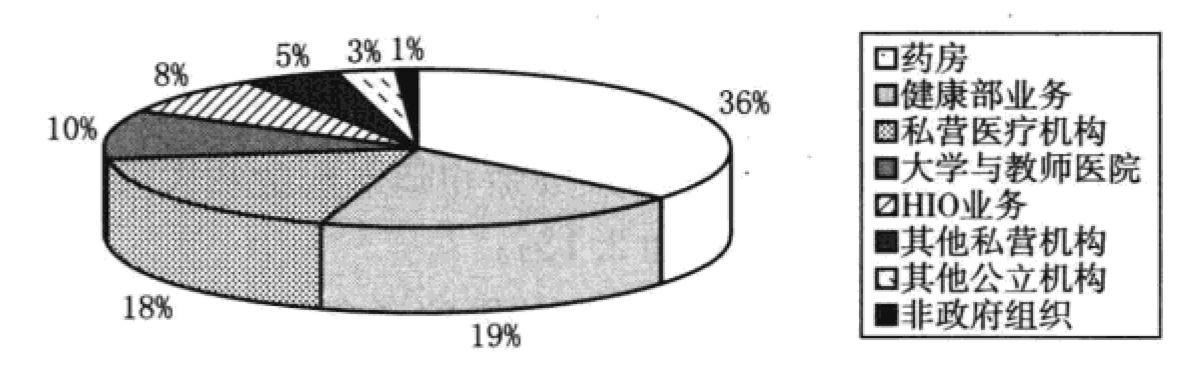
总之，研究埃及医疗行业的融资发展趋势很有意义（参见图5.9以及表5.8）。支持埃及医疗行业发展的最大资金来源是患者，他们为本行业的资金流注入了高达50%—60%左右的资金，私营经济的医疗花费提供的资金比重达到了5%，公共资金的注入比重达44%，这其中又有一般预算资金31%，主要是财政部的转移支付，10%来自社会保险基金，另有3%来自捐助。实际上政府医疗支出的比重，只有全部预算支出的3%弱，这其中并不包括对埃及健康保险机构转移支付约为1%左右。因此，如果把埃及医疗系统的资金分为公共资金和私人资金两大类，其比重分别占埃及国内生产总值的1.6%和2.1%。

对于医疗机构来说，直接来自家庭的医疗资金甚为重要。家庭资金的90%以上直接流入私营医疗机构，而不需经过任何中间环节。所有医疗花费的50%以上直接流入私营医院，私营医院包括非政府组织、私人诊所、私人医院、药房及其他营利医院。还有一部分是企业主通过购买相关保险业务，通过保险公司向医院支付的，不足全部医疗支出的1%。不同的医疗资金，决定着资金流向的差异，分别流向埃及高等教育部、国家付费医疗体系和埃及社会事务部公共社会保险局的三条资金流，交叉程度极低（参见图5.1）。例外情况也有，比如埃及健康保险机构所购买的医疗产品和服务，并不仅仅限于埃及健康与人口部提供，还有一些来自私营医院。所以，基于现行体制架构，要提高埃及医疗系统的效率，也是令人头疼的事情。

（二）埃及医疗系统的资金使用问题及特征

埃及医疗系统的资金使用结构稳定。根据格里克（Gericke）调查发现，埃及医疗系统的所有公共资金的使用，绝大多数是通过金融中介机构的转移实现的，而其中又有90%的花费又是通过家庭支付给私营医疗机构和药房。医疗资金的使用结构参见图5.10。从用项上分析，在埃及财

政部支出的医疗资金中，有近 60%用于埃及健康与人口部医疗机构，但是，在埃及健康与人口部所接受资金中，这笔公共投入只占全部资金的 19%，相当于埃及当年国内生产总值的 0.7%。而用于私营医疗保健机构的资金，占全部资金的 56%，这笔资金的 63%用于购买药品，17%用于紧急救护，另有不足 10%资金用于门诊医疗。埃及经济体制改革并未影响到上述的资金来源和使用渠道。自改革以来，埃及社会保障政策的最大变革是 1993 年埃及政府决定，把约 1 000 万学童纳入社会保险制度中来，这样用于医疗保险的支出占国内生产总值的比重由 3.4%提高到了 3.7%。①



资料来源：Christian A. Gericke, *Financing Health Care in Egypt: Current Issues and Options for Reform*, Berlin University of Technology, March 2004, p. 9.

图 5.10 埃及医疗支出结构

埃及医疗资金的使用变化趋势。世界卫生组织(WHO)调查指出，如果不考虑人口增长和经济发展因素，埃及医疗开支公共部分的总额处于下降通道中。例如，在 1995 年资金总额为 31.96 亿埃镑，2000 年达到 81.23 埃镑，但是，到了 2005 年则下降到 58.89 亿埃镑。医疗开支占国内生产总值的比重，从 20 世纪 90 年代到 2005 年以来，也是处于下降趋势的，下降幅度接近三分之一，其中 2004 年的比重最低，全国医疗资金支出仅为国内生产总值的 1.9%。公共支出占全部医疗开支的比重也有所下降(参见表 5.10 及表 5.11)。②

① ILO Considerations on The Social Health Insurance Reform Project in Egypt, ILO/RB/ARE/R. 15 (Confidential), Geneva, International Labour Office, Social Security Department, June 2009, p. 9.

② World Health Organization. *Health System Profile: Egypt*. Regional Health Systems Observatory, Eastern Mediterranean Region, 2006, pp. 29—44.

表 5.10　埃及不同年份的医疗支出

项目 \ 年份	1990	1995[1]	2000[2]	2004	2005
医疗开支总额/资本(%)	30	—	—	192[3]	—
医疗开支占 GDP(%)	4.7	3.7	2.4	1.9[4]	3.43
医疗投资支出	—	—	—	—	—
公共支出占全部医疗开支比重(%)	—	44	42	—	—

注:①本列数据为 1994/1995 财年指标值;②本列为 2000/2001 财年指标值;③为 2002 年指标值;④为 2001/2002 年指标值。

资料来源:World Health Organization. *Health System Profile*: *Egypt*. Regional Health Systems Observatory, Eastern Mediterranean Region, 2006, p. 29.

从世界卫生组织提供的数据来看,1992 年埃及不同医疗项目的资金使用结构中,最大的用项是病人的治疗费,占全部资金的一半以上(51.33%);其次是管理费,竟然占到了全部支出的 27.83%,而预防医疗的支出占 14.60%。

表 5.11　埃及不同年份医疗开支的分类指标

年份		1992	1995	2000	2005
医疗开支公共部分总额(亿埃镑)		—	31.96	81.23	58.89
国民人均医疗开支(埃镑)		—	56	124	—
不同医疗服务比重(%)	治疗	51.33	—	—	—
	康复医疗	—	—	—	—
	预防性治疗	14.60	—	—	—
	基础医疗与妇幼保健(MCH)	5.04	—	—	—
	计划生育	1.20	—	—	—
	管理支出	27.83	—	—	—
明细开支比重(%)	人员成本	65.45	—	—	—
	药品和消耗	9.26	—	—	—
	投资	11.45	—	—	—
	赠款转移	4.17	—	—	—
	其他	9.6	—	—	—

资料来源:World Health Organization, *Health System Profile*: *Egypt*. Regional Health Systems Observatory, Eastern Mediterranean Region, 2006, p. 29.

埃及实现医疗支出结构的合理化有待进一步制定合理政策。相比较发达国家,例如美国2009年的医疗费支出结构,埃及医院的诊疗费等医疗开支占全部健康支出的三分之二左右,仅医院诊疗费就占全部医疗开支的三分之一左右,处方药开支约占10%左右,即埃及的药品和消耗材料开支比重大致与美国(假如仅包括"外科及门诊服务"和"处方药"两个项目)相当(参见表5.12)。

表5.12　美国2009年个人健康支出的结构与增长

	支出总额(10亿美元)	支出同比增幅(%)
医院诊疗费	759.1	5.1
外科及门诊服务	505.9	4.0
其他专业服务	66.8	5.3
牙科服务	102.2	−0.1
其他医疗、居民和个人保健服务	122.6	8.3
居家医疗	68.3	10.0
护理与退休社区支出	137.0	3.1
处方药	249.9	5.3
耐用医疗设备	34.9	−0.8
其他非耐用医疗设备	43.3	2.2

注:美国医疗支出的项目定义参见Quick Definitions for National Health Expenditure Accounts(NHEA) Categories, https://www.cms.gov/NationalHealthExpendData/downloads/quickref.pdf, 2011-05-31.

资料来源:*National Health Expenditures 2009 Highlights*, https://www.cms.gov/NationalHealthExpendData/downloads/highlights.pdf, 2011-05-31.

埃及不同医疗机构享受政府补贴的情况差别很大。表5.13显示,在2004/2005财年,埃及全国的六大类医疗机构中,单个病床的正式使用费在埃及健康与人口部部属医院最低,而健康保险机构所属医疗单位的花费病床使用费最高;又依据补贴标准计算,健康与人口部附属医院的补贴比例最高,这部分资金几乎全部由政府出钱,而对健康保险机构的补贴比例仅为27%。

表 5.13 埃及财政部 2004/2005 财年对医院的医疗补贴

医院类型	支出/床(埃镑)	平均补贴/床(埃镑)	补贴率(%)
健康与人口部属	6 000	5 800	97
教学医院与机构组织(THO)	14 400	13 500	94
大学医院	22 200	19 100	86
健康保险组织(HIO)	24 721	6 600	27
开罗市医疗组织(CCO)	17 100	500	3
私立医院	20 700	0	0

资料来源:World Health Organization, *Health System Profile: Egypt*. Regional Health Systems Observatory, Eastern Mediterranean Region, 2006, p. 40.

(三) 埃及医疗支出的效率评定

2007 年国际货币基金组织报告指出,从整体上观察,采用 DEA 方法对包括埃及在内的所有抽样国家的相对医疗绩效比较结果,发现埃及医疗资金使用存在以下两个方面的问题。①

其一,埃及医疗支出绩效整体表现一般。产出分值(output-oriented scores)显示,如能更加有效利用现有的医疗支出,埃及人的寿命期望值有可能再提高 10%,婴儿和产妇死亡率也将下降 60%—70%。按照这两项指标的排名,埃及在世界上分别处于第 50 和第 41 位,这样的医疗绩效,只用现有医疗投入的 30%就能实现,这就是效率损失的结果。当然 IMF 的这个分析结果是基于一国全部医疗支出的分析,而埃及私人医疗支出占医疗系统全部资金收入的 50%,甚至 60%以上。国际货币基金组织课题组认为,医疗效率的评价必须是基于一国的全部医疗投入,而这样一个评价结果,还反映出,埃及存在较为严重的医疗市场失灵(market failures),绝不仅仅是由于医疗公共开支的低效率。

其二,埃及医疗系统的成本收益率和制度生产力较为低下。国际货

① International Monetary Fund, *Arab Republic of Egypt, Selected Issues*, Prepared by Geert Almekinders(PDR), Aliona Cebotari(FAD), and Andreas Billmeier(MCD), Approved by the Middle East and Central Asia Department, November 6, 2007, IMF Country Report No. 07/381, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2007, pp. 35—38.

币基金组织研究认为，埃及的医疗投入并没有产生可比的医疗资源，包括医生数量、医护人员数量、医院床位等，医疗服务水平也没有多大提高。进一步分析还指出，如果用医疗投入的产出分值衡量，埃及医疗体系把投入资源转化为中间投入的能力，只居于第53的位置。从埃及经济社会发展进程看，这个结果并不算很好，因为在20世纪80年代中期以前，埃及长期实行社会主义体制，医疗体系曾经相当完善。但是，这个好的传统却丢失了。所以，国际货币基金组织研究认为，埃及在具备如此好的医疗设施基础上，应当大力提高社会产出。该报告还指出，在所有抽样国家中，埃及医疗体系的生产率绩效只相当于第30位的排名。例如，从每千人医院平均床位占用率指标（average bed occupancy）看，埃及估计只有25%—35%，而国际标准则通常要达到80%。

2007年国际货币基金组织报告提出，埃及的医疗体系必须进行改革。改革的重点不是削减医疗开支，而是重点强化医疗开支的整体绩效，这要通过提高中间要素的生产率而实现。国际货币基金组织建议，埃及应当把医疗体系的改革视为一次很难得的机会，重新配置医疗预算资源，加强投入少、见效快的医疗服务，加强医疗计划，更多地把有限的医疗开支用于特殊人群（priority population groups），缩小不同地区的医疗差距，缩小城乡医疗差距。国际货币基金组织还提出，鉴于埃及的人口增长率过高，在中期内，应当关注老年问题，所以，埃及的医疗体制改革重点是提高效率，不是削减预算。只有通过调整预算投入结构，关注医疗产出，提高效率，强化地方医疗机构管理，同时改革就业政策和劳动报酬政策，加大灵活性，关注贫困人口，才会最终实现埃及改革医疗体制的目标。

五、埃及工伤医疗和职业病防治医疗

在埃及，全国工伤医疗和职业病防治医疗归属全国社会保险局（National Social Insurance Authority）管理。埃及社会保障的监管机构主要是：埃及保险与社会事务部（Ministry of Insurance and Social Affairs）、全国社会保险局、埃及医疗保险总局（The General Authority for Health Insurance）以及埃及保险监督局（Egyptian Insurance Supervisory Authority），几大部门各司其职。其中埃及保险与社会事务部主管埃及全国

社会保险系统的高效运行，管理埃及社会救助体系（social assistance system）内的个别养老金计划，该部还是全国减贫计划（national poverty alleviation program）的组成单位之一。埃及医疗保险监督局则对全国的工伤和疾病的治疗和护理机构进行监管。埃及保险监督局核发全国保险执业牌照，并监控私营养老金。全国社会保险局对公共养老金和私营养老金参保者的养老金和保险体系进行管理。

（一）医疗委员会及工伤和职业病管理[①]

埃及医疗保险总局（General Authority for Health Insurance）下属业务部门和各省的医疗委员会（Medical Commissions），在董事会主席和医疗委员会之间形成决议的基础上，对以下各项管理事物行使权力：（1）在职工从事相应工作之前，进行最初医疗适应性体检；（2）开给职工病假和伤残比例鉴定（disability proportion assessment）；（3）对出差、学术休假以及出国代表团人员的医疗体检；（4）对非本局医院开出的急诊病假的确认；（5）对于养老金除外病人的慢性病进行体检；（6）审核养老金替代申请；（7）确认参保职工适宜继续工作的体力复原状况，或就职业病造成的病残作出诊断；（8）对职业病和因工致残的等级进行评定。表 5.14 是 2006/2007 财年经该局医疗委员会作出的医疗和病假决定情况。

表 5.14　埃及医疗保险总局 2006/2007 财年的医疗业务一览

项　目		人　次
上岗前体检		821 102
开出病假	病假	281 543
	全薪病假	120 978
	养老金继承	24 119
	例外养老金	2 469

① General Authority for Health Insurance, The Insured, http://www.msrintranet.capmas.gov.eg/ows-img2/hio/hio1_e.pdf, p. 26.

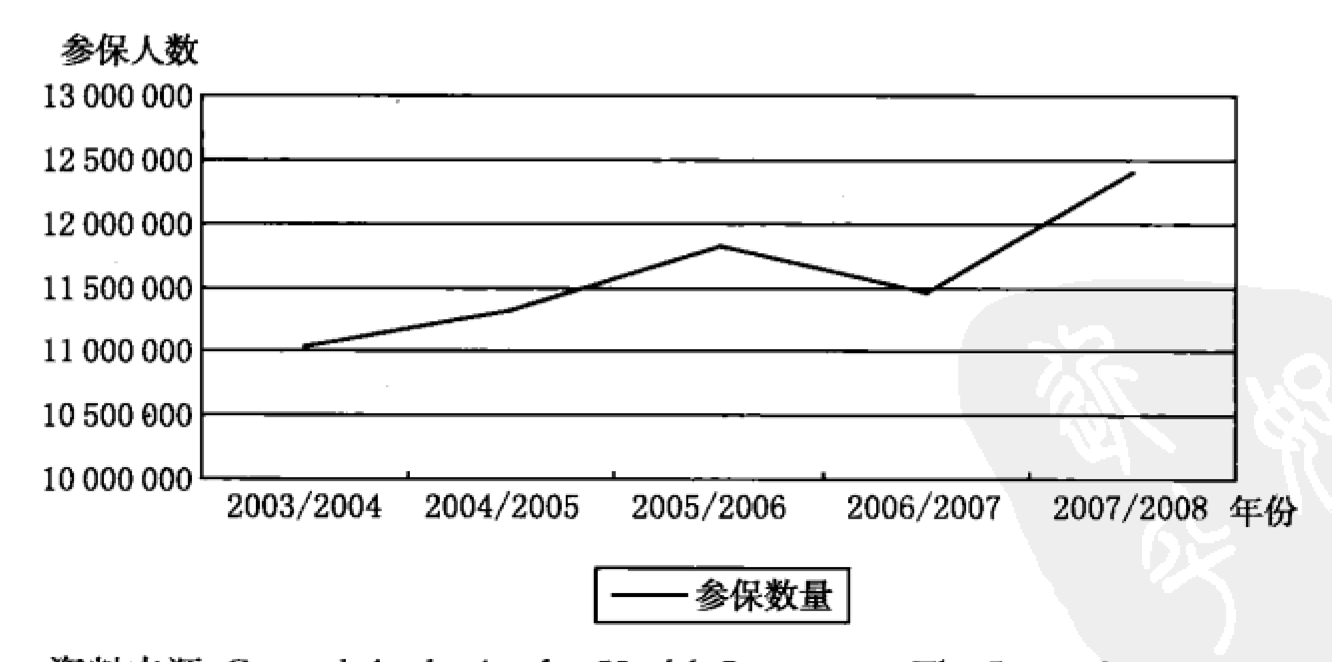
（续表）

项　　目		人　次
根据《第 79 号法》鉴定的社会保险残疾	病残	3 570
	工伤与劳累	10 390
	伤残不成立	3 930
	雇主	3 749
	非正常雇佣	891
	养老金替代	3 116
其他业务	报告病例	143 193
	职业资格	14 890
	海外旅行	2 491
	社会保障	75 070
	其他	2 395

资料来源：General Authority for Health Insurance, The Insured, p. 26.

（二）工伤医疗保险

1977 年埃及通过了新的《第 25 号法》，该法对《1975 年第 97 号法》进行了修订。《第 25 号法》规定，埃及医疗保险总局在各省的医疗中心、综合诊所、医院以及合同医院，为工伤患者提供医疗治疗服务，减轻因工伤给职工造成的病痛。目前，埃及全国治疗工伤的公立医疗中心有 59 所。从 2003/2004 财年到 2007/2008 财年，全国参加工伤保险的职工总数略有增加(8%)(参见图 5.11)。



资料来源：General Authority for Health Insurance, The Insured, p. 24.

图 5.11　埃及职工 2003/2004 财年—2007/2008 财年参加工伤保险统计

（三）职业病医疗及筛查

埃及医疗保险制度规定，任何不幸罹患职业病的埃及职工，都要在埃及医疗保险总局下属的医院进行定期治疗。埃及医疗保险总局还为就业者进行体检筛查，对职业病加以预防，并保证职工的身体适合于有职业病风险的工作。在 2006/2007 财年，经埃及医疗保险总局检查发现，全国 11 种职业病的发病率平均在 14.0%，在列入名单的职业病中，慢性磷中毒(82.0%)、Qayson(54.0%)发病率最高，其次是矽肺症(25.0%)和丙型肝炎(24.0%)，发病率达到一成上下的还有职业性失聪(13.0%)、职业湿疹(9.0%)等。可见，埃及的职业病防治还有很多工作要做。分别参见表 5.15 和表 5.16。

表 5.15　埃及 2007/2008 财年职业病发病情况统计

种　类	风险岗位(个)	阳性者(个)	阳性比例*	种　类	风险岗位(个)	阳性者(个)	阳性比例
矽肺症	28 365	72	25.0	职业湿疹	12 181	11	9.0
石棉沉着病	1 144	23	2.01	职业性白内障	13 199	4	3.0
棉纤维吸入性肺炎	5 492	1	2.0	肺结核	3 771	1	3.0
职业性失聪	38 776	50	13.0	慢性磷中毒	243	2	82.0
丙型肝炎	4 513	11	24.0	Qayson	184	1	54.0
油性颗粒	23 647	5	2.0	总计	131 515	181	14.0

注：* 阳性比例为万分之一。

资料来源：General Authority for Health Insurance, The Insured, p. 25.

埃及医疗保险总局的职业病检查共进行了六项内容，包括门诊、问卷调查、化验、放射、听力检查、眼底镜，其中完成接近预计值的是门诊和眼底镜检查，放射医疗检查的完成情况最差，完成率不足三分之一。

表 5.16 埃及 2007/2008 财年职业病检查进展情况

医疗检查项目	目标值（人）	已达值（人）	完成率（%）	医疗检查项目	目标值（人）	已达值（人）	完成率（%）
门诊	492 779	477 190	96.8	放射	55 015	16 366	29.7
问卷调查	16 698	10 339	61.9	听力检查	70 843	40 767	57.5
化验	49 159	42 755	86.8	眼底镜	30 886	30 334	98.2

注：门诊包括抓药、病理化验和放射检验；问诊（Questionnaire）指填写病历问卷（职工棉尘问卷）；化验项目包括病理分析；放射指放射检验；听力检查指受噪音影响的职工听力检查；眼底镜检查主要用于筛查白内障疾病。

资料来源：General Authority for Health Insurance, The Insured, p. 25.

（四）埃及的预防医疗事业

埃及全国的预防医疗事业发展较好。所有的中小学在校生每年都要进行综合性体检，并针对幼儿园和小学生进行脑膜炎免疫接种和白喉与破伤风复合免疫接种，2007/2008 财年中小学在校生的免疫接种情况参见表 5.17。

表 5.17 埃及 2007/2008 财年在校生综合检查与免疫情况

项目		目标学校年级	开展情况		
			计划目标（个）	完成数量（个）	完成比率（%）
综合检查		所有年级	6 010 645	5 747 822	95.6
免疫	脑膜炎免疫	幼儿园一年级 小学一年级 预备班一年级	2 981 769	2 830 414	94.9
	白喉与破伤风复合免疫	小学一年级和四年级	3 786 743	3 704 089	97.8

资料来源：General Authority for Health Insurance, The Insured, p. 27.

针对在校生的体检项目也着眼于疾病的防控。主要检查项目包括血液病、风湿热及风湿性心脏病、血吸虫控制、牙科综合检查等几大项。2007/2008 财年在校生体检完成率为 89.3%（参见表 5.18）。

表 5.18　埃及 2007/2008 财年在校生体检情况

项　　目		人次数
血液病检查		57 315
风湿热及风湿性心脏病		105 998
血吸虫控制		6 824 592
牙科综合检查	计划目标	4 214 613
	完成数量	3 764 496
	完成率(%)	89.3

资料来源：General Authority for Health Insurance, The Insured, p. 27.

六、埃及医疗制度的改革

(一) 埃及医疗卫生保障基本状况与问题

埃及医疗水平进步较快。据联合国开发署《埃及人文发展报告2005》统计，从1995—2005年，埃及医疗支出占国内生产总值的比重已经从4%上升到6%，这一数据基本相当于同等社会经济发达水平的其他国家同期发展水平。①从医疗支出资金结构上看，财政部的补贴资金和病患者个人的医疗支出都有所增加。但是，无可否认的是，埃及还存在着较为严重的贫困阶层健康负担沉重的难题。相比之下，同为发展中国家的埃及，每10万人医务人员数量比绝大多数国家都高，包括那些已经取得良好人口健康水平的发展中国家，如斯里兰卡和哥斯达黎加。从医院数量和床位数量上考察，埃及也属于较好的水平，这些进步与埃及的教育、卫生、营养、住房以及环境条件的不断改善分不开，发展中国家普遍在不同程度上存在的所谓“医疗水平差”的问题(poor health)，与这几个方面的不足是分不开的。

尽管人口快速增长加大了埃及公共卫生体系的负担，但是埃及医疗

① United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005*, *Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, Virgin Graphics, 2005, pp. 71—79.

体系并非设施不足，而是存在医疗设施利用不足问题。埃及的医疗制度一方面保证了婴儿死亡率大幅度下降、平均寿命不断提高，另一方面全国的人均医疗支出下降、老年人罹患慢性疾病的比率上升。对此联合国开发署专家指出，埃及政府面临的困境，实际就是哪些医疗项目仍应免费提供，哪些医疗项目应当收费，它们的比例如何确定，收费项目是否国家全免，或者收费比例如何确定的问题。

埃及的贫困人口大多集中在乡村地区，那里最缺乏医疗保障。其中，上埃及地区居住着埃及全国贫困人口的41%，是埃及最为典型的医疗投入与产出低下、社会进步最慢的地区，上埃及地区最需要政府医疗的介入。上埃及地区的婴儿死亡率奇高。2003年，上埃及婴儿死亡率达到53.3‰，下埃及的婴儿死亡率则为44.3‰，两个地区婴儿死亡率相差一成。据世界卫生组织分析，上埃及地区的情况主要是由于政府的医疗干预不足造成的。[①]所谓政府医疗干预不足的问题主要包括，比如由于本地区医疗服务的范围过窄，根本不足以应对贫困和人们医疗条件差的问题，这与以往针对具体疾病施政的政策有较大差别。又例如，埃及曾经在消灭血吸虫病（endemic schistosomiasis, Bilharzia）方面有过巨大进步。所以，只要医疗政策的最终目标得到确定，埃及并不缺乏解决贫困人口的看病难题的办法，关键是力量应凝聚、资源要充沛、信息要通畅。

埃及应当转变免费医疗观念，强化医疗服务的投入。当前埃及一方面为社会提供了大面积的免费医疗服务，另一方面也设计了相应的社会保险计划。埃及的基础性医疗项目属于免费的，而且这种制度根深蒂固，埃及全国没有参加医疗保险者均享受这种基本医疗服务，这已经成为埃及人的一项“权利”，谁想要作出改变，将会冒很大的社会风险，不但普通人民反对，连医院都会反对。现实中，很多埃及人自掏腰包，到私立医院就医，但这并不意味着他们愿意改变享受公立医院服务而免费的习惯。要想使人们愿意掏钱到公立医院看病，重要的是把公立医院的医疗水平提高到私立医院之上。世界卫生组织认为，埃及政府对医疗事业的支持、对医学毕业生施行包分配制度、固定的依靠埃及健康与人口部附属医院

① United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005, Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, Virgin Graphics, 2005, p. 73.

就医的思想观念，都应当有所改变。

任何医疗保险都是为了共同分担健康风险和避免大灾致穷。埃及的健康保险立法零零碎碎，而且还有很大一部分人根本不在医疗保险政策覆盖之列，这些人是最易受到医疗不足伤害的，而埃及健康保险机构又无法提供充分的医疗手段，所以，导致参保职工只有个人掏腰包，到私立医院就医。据有关数据，埃及健康保险机构财政赤字每年达 2 亿埃镑，未来人口结构的变化也将促使赤字规模年有递增。埃及医疗保险的发展，最终将有助于缓解当前的医疗困境。

解决埃及医疗困境的最好模式是，既能解决大部分穷人的医疗保障，又有助于全体国民医疗福利的改善，减少不断拉大的贫富医疗福利不均现象。做到这一点，就要使有关医疗保障的立法实现一体化，建立覆盖埃及全社会的健康保险制度。

在 2005 年，埃及政府和执政的全国民主党曾经规划，到 2010 年把全国人口全面纳入医疗保险的方案，[①]这也就意味着，在当时 52%的医疗保险覆盖率基础上，平均每年还要新增 9.6 个百分点，那么埃及健康保险机构附属的医院数量需增加一倍，而除了学生医疗保险，当前埃及健康保险机构几乎所有的医疗保险项目都存在资金不足现象，而且那些没有享受到医疗保险政策的人群，恰恰是最为穷困的阶层，要么就是无法实现正常就业者。所以，资金问题是埃及健康保险机构面临的最大难题。埃及健康与人口部测算，埃及健康保险机构每年的资金需求达 52 亿埃镑，这笔资金直接用于医院开支的部分是 77%，相关费用为 23%，这还没有考虑每年价格的上涨部分。所以，实现这样一个社会目标，需要时间进行试点，需要对医院的签约、支付、质量标准和福利标准加以明确。

（二）埃及"医疗机构改革计划"的基本内容

埃及属于中低收入国家。按照世界银行的统计指标，35%的埃及人口处于 15 岁以下年龄阶段，劳动人口占全部人口的 28%，全国从事农业

① United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005*, *Choosing Our Future*: *Towards a New Social Contract*, Virgin Graphics, 2005, pp. 83—84.

就业的人口几乎占 1/3。目前,埃及的城镇人口达到 45%—60%,城镇化正在不断加速。①

埃及医疗行业的投资率长期偏低,需要发展经济加大投入。1986 年前后,埃及开始进行经济改革,1990 年政府制定了一项全面性的结构调整计划。客观来说,这一改革进程已经取得一些成效,主要经济指标中,通胀率下降(6%→4%)、财政赤字缩小(15%→1.3%),外汇储备也有所增加。但是,改革以来,埃及的全国收入差距加大,贫困人口上升,失业状况加剧。据统计,1990 年,埃及的城乡的贫困比率高达 34%。②埃及的经济改革非常注重提高经济效益,所有国营企业的冗员被大量裁减,加上 20 世纪 90 年代毕业的大量学生进入劳动力市场,更造成失业人口长期居高不下,其中还包含隐性失业在内。经济形势恶化导致医疗行业投资不断下降,其中,医疗行业投资率从 1991 年的 0.16%下降到 1994 年的 0.04%,随后几年虽然又有所增加,在 1999 年回升到 0.23%,但是这种起伏不定的状况,又和公共医疗投资占国内生产总值的比重下降密切相关。

埃及"医疗系统改革计划"的主要目标之一,是实现埃及医疗保险对象综合一体化保险(universal insurance coverage)。该计划于 1997 年正式提出,由世界银行于 1998 年在埃及进行试点,1999 年美国向该计划进行了捐助,欧盟也在当年加入计划,2003 年非洲开发银行(The African Development Bank, ADB)参与进来,后来奥地利政府也加入了该计划。从整体上看,埃及"医疗系统改革计划"旨在实现两个方面的医疗保险制度的进步,即第一,建立一套高质量的、提供基本医疗服务的医疗保障计划(basic package of primary health care services),建立以地区为中心的医疗体制,改善医疗难状况。第二,依据分散采购和分散提供概念(the concept of splitting purchasing/providing)和埃及健康与人口部统一调控的手段,进行本国的医疗体制改革。未来的医疗保障将由埃及全国社会保险体系(National Social Insurance System)加以提供,最终实现全国人口的健康状况的总体建设目标,降低婴幼儿、5 岁以下儿童以及产妇的

① Christian A. Gericke, Financing Health Care in Egypt: Current Issues and Options for Reform, Berlin University of Technology, March 2004, pp. 5—9.

② 按照 UNDP 标准,按照 1985 年购买力平价衡量,人均月收入低于 35 美元者。

死亡率，降低人口增长率，减少传染病。当前“医疗系统改革计划”已经在埃及全国的认证医院(accredited facilities)实施了一套新的“基本护理战略”(primary care strategy)，称为“家庭医疗单元”(Family Health Units, FHU)，认证医院签署合同后，即通过“家庭医疗单元”购买相应的医疗项目，然后向特定对象提供，该战略未来将通过建设“地区级医院组织”(District Provider Organizations)，逐渐把医疗服务扩大到省级水平(secondary level)。

埃及“医疗系统改革计划”提出，应当渐进式、分阶段推出全社会健康保险全覆盖的方案：第一阶段，在亚历山大等5个省进行试点，推出基本医疗福利计划(package)，涵盖所有家庭，为下一步建立统一的“全国健康保险基金”(National Health Insurance Fund)，实现埃及人口医疗保险全覆盖奠定基础。值得关注的是，埃及“家庭保健样板”(Family Health Mode, FHM)工程的实施，推动了医疗人员结构改革，接着埃及政府又推出了“基本福利项目”(Basic Benefit Package, BBP)，发布了“基本药物表”(Essential Drug List)等新的医疗保障制度内容。在医院改革取得一定成效后，开始转向地区医疗体系建设，这一改革思路同样值得关注。以2005年为例，埃及“医疗机构改革计划”的实施范围已经扩大到了10个医疗区，涉及的全国省份达15个，覆盖面达全国的一半以上。

埃及实施“医疗系统改革计划”具有双重目的。第一，为建立更高质量的基础医疗服务框架体制，奠定区级(district)非中央化(decentralized)医疗体制的基础，改善医疗服务的普及率(availability)和使用率。第二，对埃及健康与人口部既是医疗采购者，又是医疗提供者，还是管理者的原有复合功能重新进行合理分割。未来的医疗体制将通过“全国社会保险体系”为人民提供各种医疗保障服务(Coverage)，实现改善全国医疗状况的最终目标，包括降低5岁以下婴幼儿死亡率、降低人口增长率、减少传染病流行。[①]

埃及“医疗机构改革计划”的主要内容有三个方面：(1)改革服务，模式是“家庭医疗样板”。(2)加强政府作用，即强化埃及健康与人口部的强制力与功能。(3)建设新医疗体系，即建成可持续而全覆盖的医疗保险体

① WHO, Regional Health Systems Observatory-EMRO, *Health Systems Profile-Egypt*, Cairo, WHO EMRO 2006, pp. 9—10, 74.

系。要实现以上三项改革，着眼点就是建成“地区统一医疗体系”(Integrated District Health System model)。这套体系主要特点是：(1)全面建成“地区医院组织”(the District Provider Organization)；(2)医疗保障资金可持续；(3)资金流与医疗分离；(4)贯彻地区覆盖的就医计划(district health coverage plan)；(5)通过公立、私立医院和非政府组织提供基础医疗福利和辅助医疗(secondary care packages)；(6)进行季度检查考核。

目前埃及“医疗机构改革计划”正在实施新型基础保健战略，通过已获认证医院建立了“家庭保健单位”。埃及“家庭保健基金会”通过与医院签约，购买相应的医疗服务，向参加该计划的民众提供医疗服务。未来设想通过“医疗机构改革计划”，逐渐把改革扩大到省一级，并形成“地区医院组织”(District Provider Organizations)。而家庭保健基金会也将逐渐发展成为所有公立与私立医院采购医疗服务的全方位采购公司。

新近成立的埃及“家庭保健样板”包含着埃及医疗体制改革的核心思想。这种改革思想是，埃及政府不但要提供高质量的医疗服务，而且要实现所有全国垂直的计划的一体化整合，使之成为一套医疗服务的“基本福利项目”。目前，埃及“家庭保健样板”工程已签约医院，占全部公立基础医疗医院的 18%(817 所)，预计在 2010 年底实现把全部公立基础医疗医院纳入“家庭保健样板”计划的目标。在具体实施时，“家庭保健样板”计划分成三步走：第一步，两年内(2006 年底)把全国 10 个省纳入计划目标；第二步，两年内(2008 年底)再纳入 6 个省；第三步，一年内(2010 年底)再纳入 6 个省，并完成计划。

1999 年埃及第 294 号政令批准设立“家庭健康基金”，并开立银行账户“医疗系统改革计划之家庭健康基金”(Family Health Fund of the Health Sector Reform Program)。随后在 2001 年，埃及政令第 160 号追认“家庭健康基金”为政府实体。基金建立了 5 个试点计划，在亚历山大等 5 个试点省，每省都有一个试点计划。通过试点为医疗保险参保者提供相应的医疗保险待遇和福利，参保者的医疗服务来自所谓“家庭健康单位”或“家庭健康中心”(Family Health Centers, FHC)，通常这两类医疗机构附属于公共部门或者埃及健康保险机构的附属医院，并满足家庭用药规范的认证标准。当前，家庭健康基金已经与经过认证的家庭保健机

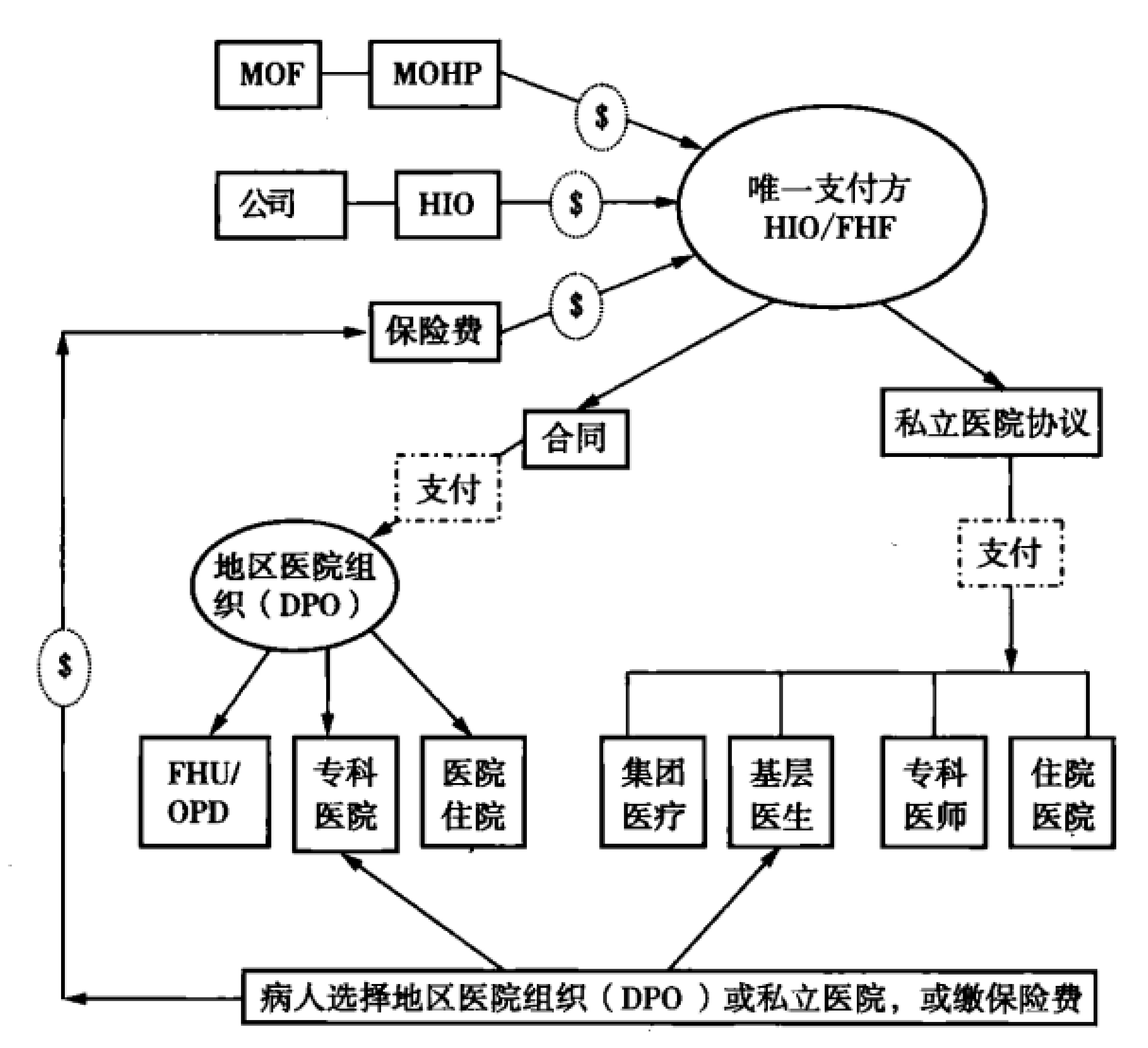
构(facilities)签约,向医疗保险人员提供医疗服务,并已经终止曾经是签约医疗机构的非政府组织介入这项医疗服务。根据埃及"医疗系统改革计划"精神,家庭健康基金未来的发展方向是,成为一个向公立和私营医疗机构进行采购医疗服务产品的机构,这项改革的里程碑之一,是新近成立的"家庭医疗样板"计划,除了向病人提供高质量医疗服务,"家庭医疗样板"计划还把绝大多数垂直的医疗计划纳入了"基本医疗待遇方案"(BBP)中,目前加入"家庭医疗样板"计划的已有 817 个医疗设施,占全国公立医疗设施的 17%左右。在 2010 年埃及全国所有的从事基础护理的公共医疗设施都以纳入 "医疗系统改革计划",实现了样板化。

(三)"医疗机构改革计划"的新体制框架

埃及医疗保险体制正在按照"医疗机构改革计划",进行着有计划的组织体系改革(planned organizational reforms)。新医疗组织体系将分成三个层次,即处于中央权力层的"战略"结构(central "Strategic" level),处于省级层面(governorate level)的采购与注资结构,以及医院层面的医疗服务提供者("Provider" level)结构。其中,战略层面的功能为制定全国的医疗保险政策法规。埃及的三级医疗体制将面向全国,提供可持续、可承受、解决医疗重任的合理基础。在这个体制框架之下,埃及的全国医疗政策和战略方向,将继续由健康与人口部掌握,未来改革将实现政策重心下移(a decentralized health service),保证为人民提供医疗服务,并保证这类服务的高效性。在新医疗组织体系治理架构中,无论是营利性的还是非营利的私营医院,有些只具备医疗提供者的功能,而还有一些既是提供者,也是医疗服务的购买者。新体制的组织与功能将发挥如下职能(参见图 5.12)。

(1) 中央战略层。体制上包括埃及健康与人口部和健康保险组织。在新体制下,健康与人口部主要承担法规制定与医疗行业的管理,同时掌握资源配置,为本部部长提供咨询,以取得内阁的谅解,争取更多的国家医疗投入,服务国民健康目标。健康保险组织则主要着眼建立统一而可持续的医疗体系建设,使全体国民都能参与。中央战略层各分支机构,则主要通过购买相关的医疗产品,还将通过建立补充医疗保险计划,服务受益人。健康保险组织将通过家庭保健基金会,以唯一支付者的身份为参

保者提供“基本福利项目”医疗福利。



资料来源：Gary Gaumer, Nadwa Rafeh, *Strengthening Egypt's Health Sector Reform Program: Pilot Activities in Suez* (*No TE 093*), US Agency for International Development (USAID), October 2005, p. 8.

图 5.12 埃及“医疗机构改革计划”(HSRP)的新医疗框架

(2) 省级采购与注资功能。省级层面的医疗购买和提供职能，主要着眼于本省医疗需求的功能性评估。省级单位还要根据国家的医疗政策，向本地人口购买提供医疗产品与服务，同时管理医疗行业。省级医疗管理除了提供服务，也要平衡收支。

(3) 医院的医疗服务提供。严格根据相关政策，提供医疗服务。

（四）对于改革的不同看法

联合国开发计划署《埃及人文发展报告 2005》对于埃及医疗体制改

革问题，主要针对贫困群体医疗难题，从体制建设角度提出以下看法。[1]目前，埃及的医疗体制必须重心下移，无论是法律框架、管理结构，均需把地方作为政策重点，这一建议与世界卫生组织 2006 年国别报告的思路一致，例如，健康与人口部的政策制定需要来自其他各部的数据为依据。该报告的具体建议包括医院的激励政策、社区和非政府组织的加入、问责机制、药价的可承受程度等。

在对医生的激励方面。研究发现，埃及医生比较喜欢到私人医院执业，但又不愿意放弃事业单位的职位。私人医院的收入很高，而且社会地位也高。但是，政府医院尽管收入差一些，病人多一些，收入却是有保证的，而且退休福利优厚。一般来说，只有新进的医学毕业生，才会接受那些为穷人提供医疗的岗位。埃及医疗体系的这种现状，如果不提供额外的激励，是难以改变，所以，提高收费的做法也不新鲜。激励医生，还有一些提高物质待遇方面的做法，比如改善医疗环境、提供住房、升职、培训机会等。

提高监督意识。世界卫生组织提出，应当准许社区和非政府组织从事基本业务辅助和健康教育之外的其他工作，例如，提高公众的健康意识、促进共同付费制度建设，赋予公众监督免费医疗的责任，促进改善医疗质量。

问责机制建设更加重要。任何付费的病患者都需要良好的医疗，如果建立了良好的医疗规范指标体系（defined performance indicators)，并同时告知患者，问责就相对容易得多，所以，应当在医院张贴《公民医疗宪章》(Citizen's Health Charter)。

降低医药价格。埃及虽然有不少大制药厂，而且还大量进口药品，可是药价依然降不下来。可以考虑，由健康与人口部和健康保险机构与医药企业签订长期供应合同，降低医药供应中的不确定性；同时，还要杜绝医生开大处方的现象，杜绝医生开整包装的药品，减少不合理的浪费。

尤其是要建立针对贫困阶层的扶持机制。扶持机制的建设要重点解

---

① United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005*, *Choosing Our Future*: *Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme 2005, Virgin Graphics, pp. 74—78.

决两个方面的问题，一是提高高质量医疗普及程度，二是为贫困阶层建立基本保障，以防慢性病和大病致贫。这样就需要关注两个抓手，第一是把政策有针对性地落实到穷人。现行政策一定程度上造成了医疗资源流向富有阶层，因为，医疗保险必须交费，贫困者往往连基本的缴费都难以拿出，所以，也就无法享受医疗。无法享受医疗的群体，主要包括那些非正式就业者、失业者、家庭主妇等。实现全民覆盖的目标尽管已经提出，但是对于埃及来说，这个目标代价高昂，而相对来说，制定有利于贫困地区和贫困人口的政策更为可行，可以从资源和结果两方面着手解决。从资源方面看，现行的医疗保障政策完全有可能做到，对需要医疗服务的贫困者给予免费，特别是免除他们罹患大病的医疗费，这对于他们来说是一种实实在在的安全感。第二建立医疗保险。首要的是建立可靠的医疗保险，必须有充足的资金基础，这就要建立强有力的缴费机制，比如累进所得税制，还要避免有人逃避义务，避免有人选择不参加医疗保险。在新的家庭保健基金会机制下，每个医疗保险体系的参保者必须平等缴费，只有对那些非常贫困者，经过个案审批，才能免缴费义务。医疗保险计划的成功，还应当允许参保者自由选择医院，促进医院提高医疗质量。而病人对于医疗质量的监督制度，是非常必要的。埃及健康和人口部实施的"家庭医疗样板"计划在全民医疗保险方面已经开了一个好头，而下一步，针对贫困地区和穷人的医疗难题，国家应当加大转移支付，帮助他们购买医疗保险。

（五）案例：埃及 Menofia 医院的就诊支付办法

长期以来，改革埃及医疗保险制度的呼声不绝于耳，有一些医疗保险制度改革进行了试点。一般情况下，患者在试点医院就医时，医院按照医疗保险合同签订的条款进行支付。

1. 专家门诊制度

对于专家门诊，家庭医疗基金会和区域医院组织（FHF/DPO）对每个转诊病人支付 9 埃镑费用，病人享受以下待遇（advantages）：(1)病人在由专家诊断时无需再挂号；(2)病人的化验与 X 射线检查，只支付 25% 费用；(3)按零售药价的 1/3 支付抓药费。

2. 住院医疗

在这项制度试点期间，(1)收治病人的处方药，价格优惠；(2)按照医疗保险合同价格，支付外科手术费；(3)非外科手术费，根据病患账单支付；(4)病患者的支付比重，不超过全部接诊费用的50%。

家庭医疗基金会和区域医院组织一旦确认病人对治疗过程满意，将支付病患者75%的就诊费用，以最终换取医疗人员对转诊制度的支持。

3. 医疗保险人员的支付办法

埃及Menofia医院现行的医疗服务办法，是由埃及健康与人口部、健康保险组织和家庭医疗基金共同出资的，而医疗机构改革计划所属的公共卫生设施的资金来源只有两个。其中埃及健康与人口部与埃及健康保险组织提供人员工资和药费部分，家庭医疗基金提供医疗人员奖金。上述两项成本中的大项是一生的人力成本。实际上，医疗成本的上升主要是劳动成本上升造成的，所以，激励性支出由新的基金支付，但是，这样做能不能对医生产生激励，还存在一定疑问。世界卫生组织专家甚至认为，这样做实际上将破坏埃及“医疗机构改革计划”改革目标，不如把三项资金合并为一体。[①]埃及家庭医疗基金已经在有些地区(district level)开始了新的试点，在试点地区，所有支付资金均转入家庭医疗基金账户，转入资金数量的具体数额，则是根据上年度埃及健康与人口部与埃及健康保险组织账户的资金流量计算的，此外还将确定捐助金额。为了完成新的试点计划，埃及家庭医疗基金和医院签订了协议，分别向参保人员和非参保人员提供不同水平的健康福利，对医生的奖励水平，则按照医疗队伍的月度绩效水平考核结果确定。为此，埃及家庭医疗基金制定了单独的绩效指标(performance indicators, PI)(参见表5.19)。该绩效指标体系分十一大类，分配了不同权重。该绩效指标涵盖了规定医疗项目，其中包括预防医疗和治疗项目，以及这些项目是否有效，并且维持在较高的质量水平。

① WHO, Regional Health Systems Observatory-EMRO, *Health Systems Profile-Egypt*, Cairo, WHO EMRO 2006, p. 42.

表 5.19　埃及 Menofia 医院医生绩效考核办法与指标体系

<table>
<tr><th>顺序</th><th>指　　　标</th><th>目标值(%)</th><th>标准(%)</th></tr>
<tr><td>1</td><td>每个医生每班诊断病人数量(个)</td><td>20—30</td><td>100</td></tr>
<tr><td>2</td><td>每份处方开药种类(种)</td><td>≤2</td><td>100</td></tr>
<tr><td>3</td><td>转诊病人占全部接诊的比例</td><td>6—10</td><td>100</td></tr>
<tr><td>4</td><td>病人满意程度</td><td>≥90</td><td>100</td></tr>
<tr><td>5</td><td>计划生育率</td><td>≥50</td><td>100</td></tr>
<tr><td>6</td><td>免疫</td><td>≥95</td><td>100</td></tr>
<tr><td>7</td><td>医疗档案数据完整程度</td><td>≥90</td><td>100</td></tr>
<tr><td rowspan="2">8</td><td>质量标准</td><td>≥90</td><td>100</td></tr>
<tr><td>□患者权利□患者护理□医院管理□药房□洗衣房□化验室□清洁服务□Q. I. 计划□急诊室□职工健康计划□环境安全</td><td colspan="2">家庭用药样板*、信息管理、X射线部、消毒、传染控制</td></tr>
<tr><td>9</td><td>病历费收入的比例</td><td colspan="2">根据医生人数</td></tr>
<tr><td>10</td><td>无医疗保险挂号收入</td><td colspan="2">根据医生人数</td></tr>
<tr><td>11</td><td>医生出勤情况</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td rowspan="10">附注</td><td colspan="3">免疫指标和计划生育指标为全员,或依照以下指标</td></tr>
<tr><td rowspan="4">在其他各项指标逐渐完成的情况下</td><td>≥90—100</td><td>100</td></tr>
<tr><td>≥80—90</td><td>75</td></tr>
<tr><td>≥70—80</td><td>50</td></tr>
<tr><td><70</td><td>0</td></tr>
<tr><td rowspan="4">在医疗档案指标逐渐完成情况下</td><td>≥90</td><td>100</td></tr>
<tr><td>85—90</td><td>75</td></tr>
<tr><td>80—<85</td><td>50</td></tr>
<tr><td><80</td><td>0</td></tr>
<tr><td colspan="3">病人等待时间暂无规定,待医疗状况有较大改善时再定</td></tr>
</table>

注:* 家庭用药样板(Family Medicine Model)是埃及医疗改革后医疗的受益颁发“基本医疗福利”模式的主要内容之一。

资料来源:*Manual of FHF*.

第六章　埃及的社会贫困与社会救助政策

各国的社会救助政策往往都与本国的社会贫困状况分不开，研究社会救助政策必须研究社会贫困问题，国际上对于埃及贫困问题的研究相对不太深入。不少研究都利用埃及家庭调查数据，或者人口普查数据，对于埃及贫困的发生率进行分析，但是，这只能解释有关该国贫困的一些面上问题。实际上，贫困问题与埃及各个地区的具体社会经济因素密切相关，千差万别。这些研究都试图提出在埃及建立减贫机制的政策建议，但实际上却又未必能见多大成效。对于埃及贫困状况的研究不同，主要是依据的贫困线指标不同，而且数据来源、定义和研究方法也大相径庭，没有抓住城镇和乡村贫困人群的多样需求作为研究对象，包括对埃及贫困率和贫困发生率的不同估计；甚至不同的研究人员利用同样的数据，得出的结果也相差很大，这很可能是因为对福利的度量不同。因而只有认真研究埃及的贫困成因，才有助于深入理解一些社会救助政策的实施以及改进问题。①

一、有关贫困、增长与收入分配的观点

（一）有关贫困问题的争论

不发达国家的社会贫困问题引起了学者很大重视。对贫困的定义，森（Amartya Sen）既着眼于贫困人口的收入过低问题，而且还关注由于基本能力自身所造成的人口贫困。他认为，研究贫困问题，不仅需要关注

① Sarah Sabry, The Social Aid and Assistance Programme of the Government of Egypt—a Critical Review, *Environment and Urbanization*, 17:27, 2005, p. 27.

收入性需求问题，还需要关注非收入性需求问题。联合国开发计划署的年度《人类发展报告》(UNDP Human Development Reports)为度量各国的社会贫困状况，专门构筑了一项衡量指标体系，其中包括所谓“能力贫困数值”(Capability Poverty Measure, CMP)和“人类贫困指数”(Human Poverty Index, HPI)等指标。所谓“能力贫困数值”补充了贫困指标的内容，这项指标注重衡量人类能力，内涵恰同“人类贫穷指数”。但是，“能力贫困数值”更注重衡量人的能力，它所反映的是人类缺乏基本的、最低的、基础性能力的百分比。“人类贫穷指数”则复合了人类在40岁以前的死亡预期百分率、成人文盲率、不能享受健康服务的个人百分率、无饮用水百分率或严重不足体重的儿童百分率，成为一项综合贫困指标。

制定社会救助政策需研究绝对贫困问题。法国学者波日波(François Bourguignon)指出，任何国家的发展都需要首先从减少绝对贫困入手，国家的作用是通过经济增长政策和分配政策的结合推动反贫困。[①]那么只有弄明白什么是绝对贫困，什么是相对贫困，其间界限的划分，才有助于制定有针对意义的减贫政策。所谓“绝对贫困”是指对于满足基本生活和社会需要的固定购买力而言的贫困。确立减少绝对贫困为基本目标的发展战略和政策，也就是保证每个人能够解决基本的生存问题。贫困线是一个多维度的、可拿货币衡量的收入贫困线和其他的非货币划定的其他需求线。绝对贫困线在不同的国家是不同的，即使是按照购买力平价(PPP)方法进行折算也难以相同，这是因为，不同社会的基本需求不同。而且，绝对贫困线也不是一成不变的，这是因为基本需求不断变化的结果。

绝对贫困的概念只有和相对贫困的概念相比较才有意义。相对贫困的确定，不是指人的基本需求，而是指人口中一定的收入标准，既可以是平均收入，也可以是收入中位数。欧盟成员国就把那些经济资源低于中位收入数值50%者定义为处于贫困状态(poor)。相对贫困的概念某种程度上与增长没有关联。收入的绝对水平和发展过程与相对贫困这个概念更没有相关意义，在这里只有相对收入的概念才有意义。根据相对收入概念，把贫困线固定下来后，还可以看到，随着贫困人口生活水平的绝对提高，贫困现象却在增加。多数人认为贫困是一个相对概念绝对贫困

---

① François Bourguignon, The Poverty-Growth-Inequality Triangle: With Some Reflections on Egypt, *Distinguished Lecture Series* 22, ECES DLS22/Bourguignon/March 2005, pp. 1—13.

的概念不具真正意义。布吉尼翁(Bourguignon)认为,只有把减少绝对的收入性贫困作为清晰的发展目标,才能真正地认识到发展、增长和分配之间的直接联系。所以说,各国在未来某个确定时间内,要真正减少贫困,完全取决于人口的平均收入增长率,取决于收入分配的变化。制定合理的国家发展战略也将取决于本国经济增长率和人口分布的变化(参见图 6.1)。

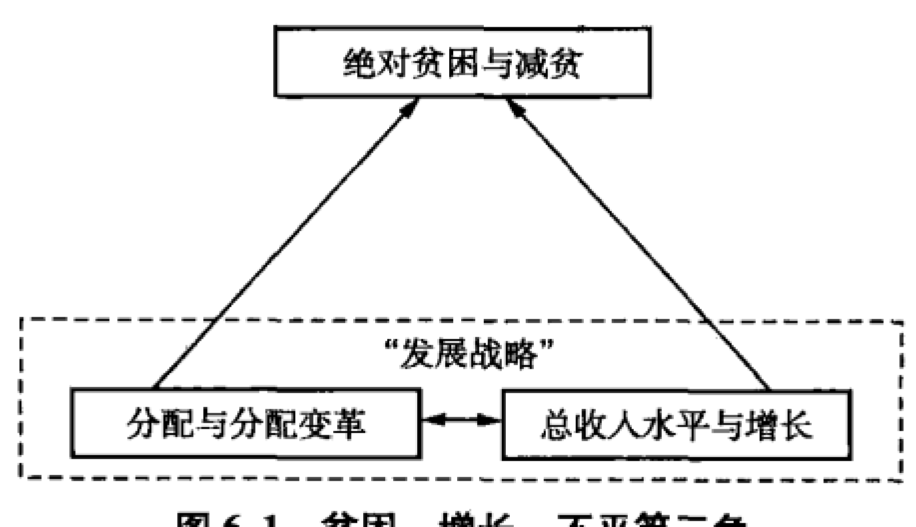


图 6.1　贫困—增长—不平等三角

在这里,有必要较严格定义一下"贫困"、"不平等"、"增长"三个概念的内涵。"贫困"是根据绝对贫困数量指数,也就是处于贫困线以下的人口数量决定的,通过家庭调查可以得到确定数值。"不平等"是指全部人口相对收入的扭曲状况,它与收入程度无关。"增长"指的是平均福利水平改变的百分比。

不同国家间,运用不同的计量方法,在分配恒定的情况下,贫困的弹性并非恒定。对于不平等指标来说,贫困弹性也适应这一关系。制定什么样的发展战略以减少贫困,真正的挑战来自分配与增长的互动,而和贫困与增长、贫困与不平等的相对关系则不相关。人们对于增长是减贫的基础这一观点基本上没有什么异议,而分配状况的恶化却会增加贫困,对此则需要关注。然而,制定发展战略的真正议题是,增长和分配是否真的互不相干呢? 或者增长和分配之间是否存在强相关关系? 快速增长是否提高了不平等的程度,或者说降低了不平等程度? 社会的高度不平等是减缓还是加速了一国的经济增长呢? 实际上,不少研究都已证明,分配与增长的关系是直接的且强相关的,相反增长与不平等却关系不大,增长不必然带来不平等。然而,增长与分配的关系计量起来却很复杂。

(二) 贫困、不平等和增长之间的关系

一般理论认为,收入分配的变化带来两种效应,一是所有收入等比例

改变，而相对收入的分配却不会发生变化，这就是增长效应；二是相对收入分配发生变化，即分配效应。贫困的变化是增长、分配与分配变化的函数。如图 6.2 所示，表达了收入分配的密度，即 Y 轴对数刻度所代表的是不同收入水平的人数。贫困人数位于贫困线左侧的密度线下方，表示人均生活费在 1 美元以下。

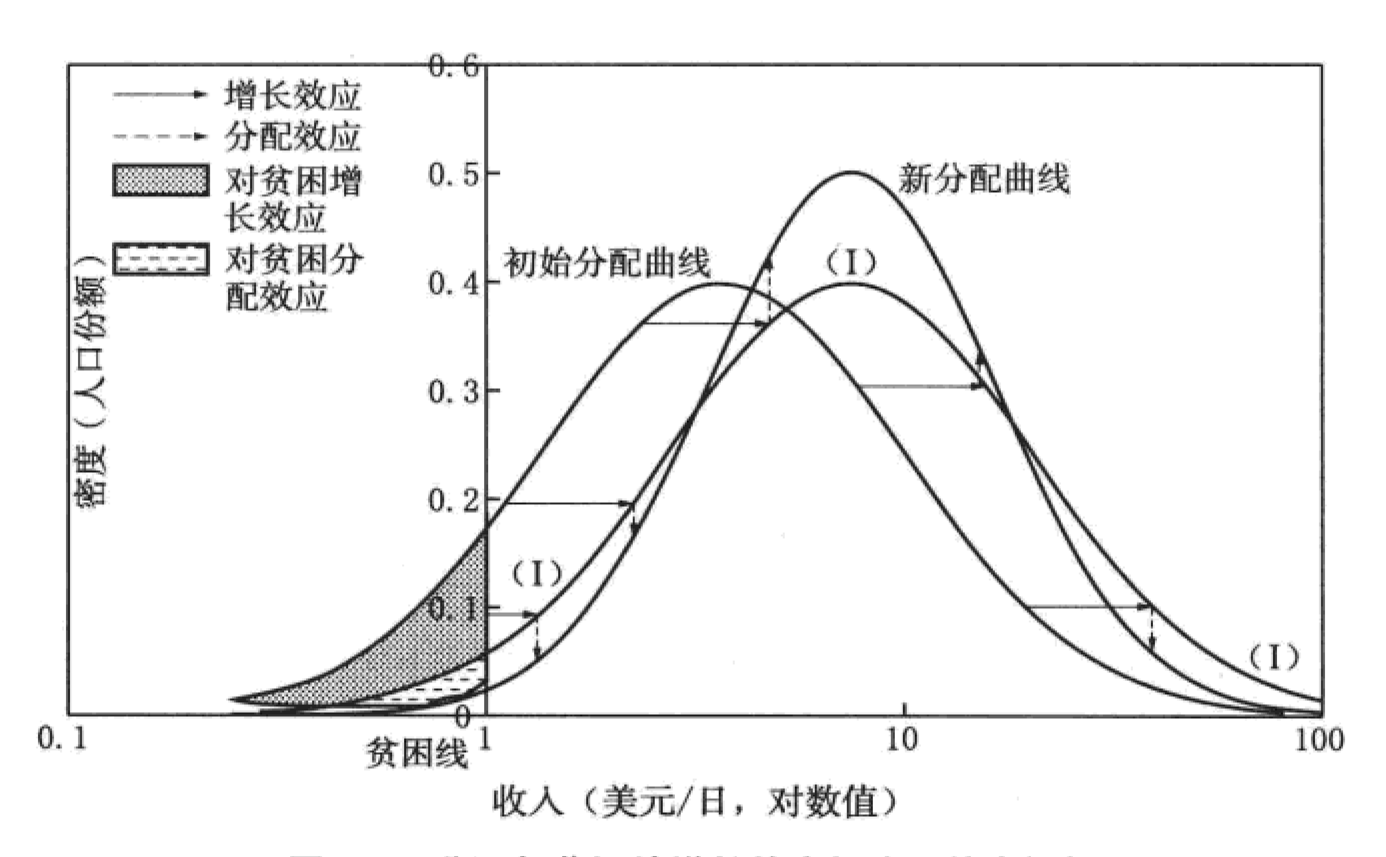


图 6.2 分配与贫困的增长效应与分配效应解析

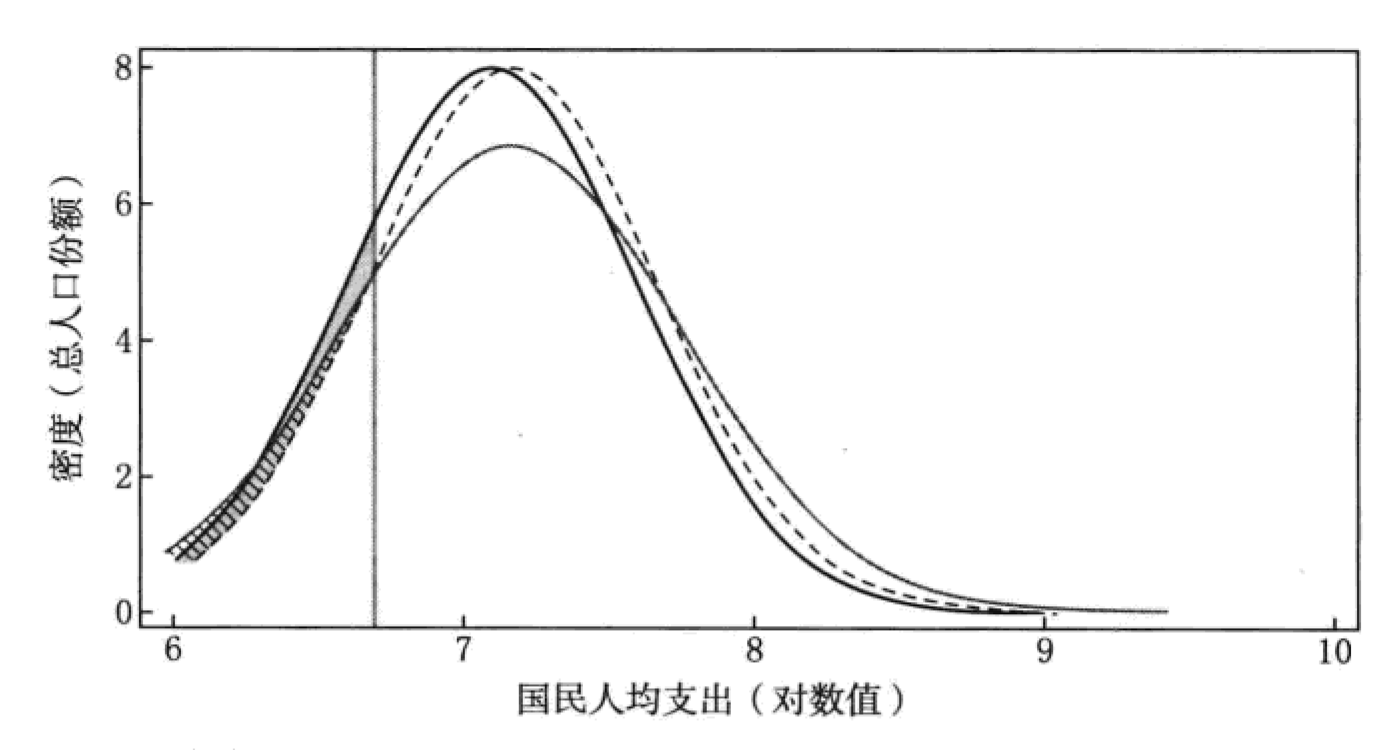
分配曲线从初始点右移开始发生位移，先到第一位置(I)，这就是分配曲线(I)。位移过程中，对应的 Y 轴的对数刻度也发生改变，这种变化对应的所有人口的收入等比例增长，这就是“增长效应”，此时相对收入分配并未发生变化。接着，曲线(I)会以不变的均等收入向右移到新的位置，新的分配曲线代表了相对收入的变化，这就是“分配效应”。当然，也可能先发生“分配效应”，然后又发生“增长效应”，这与制度初始状态相关，实际分析时可以忽略。

图 6.2 的函数式如下，贫困(Pc)是增长(g)、分配(di)和分配变化(Δdi)的函数。

$$Pc = f(g, di, \Delta di)$$

该式显示，贫困的增长弹性(the growth elasticity of poverty)和贫困的不平等弹性(the inequality elasticity of poverty)均为发展水平的增函数，同

时又是相对收入不平等程度(the degree of relative income inequality)的减函数,这个结果还可用来通过比较收入分配,观察增长期初和期末的相对状况确认。所以,无论是增长率发生变化,还是不平等率发生变化,都对改变贫困水平具有重要意义,只是确认贫困的初始状况很重要,而且不同国家相对贫困差异也很大。以埃及为例,在 1995/1996 财年和 1999/2000 财年进行的两次家庭调查表明,出现了增长、不平等和贫困减少的明显趋势,①在此期间,由于埃及家庭收入或家庭支出增长,贫困率在下降,然而,埃及的收入分配状况的恶化,却减少了由于增长带来的减贫效应。从实际增长数据比较看,在调查期内,埃及经济强劲增长(年均 5.2%),同时国内贫困人口比率从 19.4%下降到 16.7%。值得注意的是,同期埃及国内的基尼系数从 34.5%上升到 37.8%。增长效应带动了贫困人口下降,而分配状况的恶化则起着抵消减贫效果的反作用,参见图 6.3 中两个阴影部分。所以可以说,如果不是由于埃及的分配不均,减贫效果会更好。



注:不考虑埃及不同地区国民支出的分布差异(即保持对数常态)。

资料来源:CAPMAS, Household Income Expenditure and Consumption Survey 1995/1996, 1999/2000.

图 6.3 埃及 1996—2000 年增长与分配效应对贫困的作用

---

① Heba El-laithy, Michael Lokshin, Arup Banerji, *Poverty And Economic Growth In Egypt, 1995—2000*, *World Bank Policy Research Working Paper* 3068, June 2003; Michael Lokshin, Heba El-laithy and Arup Banerji, Poverty and Economic Growth in Egypt, 1995—2000, *Journal of African Studies and Development* Vol. 2(6), September 2010, pp. 150—165.

同样以前述两次家庭调查结果分析，埃及的城乡差距也很大。在调查期内，埃及城镇经济增长率达5.5%，乡村增长率则低至－0.1%。所以，在埃及城镇地区，增长对于减贫的效果是正的，但在乡村，减贫政策效果却略呈负值。然而，从整体观察，无论是埃及乡村还是城镇，分配状况都恶化了。

有学者研究指出，对于减贫效果影响最大的是分配政策，而且在中远期内，往往由于分配政策的变化，不但会较大改善或者恶化减贫效果，还往往对冲由于增长带来的对减贫政策的正效应。世界各国减贫经验表明，在保持经济增长的同时，必须改善分配，应当认识到，增长能减少贫困，改善收入分配亦能减少贫困。还要注意，由于不同国家初始状况的差别，各国需要制定不同的政策组合。譬如，对于那些收入不平等(inegalitarian)的中等收入国家，改善收入分配就比增长政策来得重要一些，而对于收入不均等的低收入国家，增长需求则更紧迫。而且，还有研究指出，有效的分配政策，会产生双份的红利，即既减少眼前的贫困，也为未来减少贫困创造了条件。

二、埃及社会的贫困问题

（一）埃及的贫困一般状况

长期以来，埃及社会分配的状况一般，基尼系数较为稳定。在国际上相比较，埃及的基尼系数与印度和越南相当，与发达国家的日本也不相上下。在1995/1995财年—2004/2005财年的10年期间，埃及全国的基尼系数由34.5下降到32.1，但在最高时，2001/2002财年埃及的基尼系数曾经达到36.1。从全国各地状况看则存在一定差别，与乡村相比，埃及城市基尼系数更高，比如在2004/2005财年，埃及都市地区的基尼系数高达36.0，同期在下埃及乡村地区和上埃及乡村地区，基尼系数分别只有20.9和24.1，相比之下差距还是较为明显的，而农村地区的财富贫富程度相对均等程度较高。泰尔系数也显示了同样的趋势(参见表6.1和表6.2)。

表 6.1 埃及 1995/1995 财年—2004/2005 财年实际人均国民消费数值不均等变化

区域＼财政年度	基尼系数			泰尔指数		
	1994/1995	1999/2000	2004/2005	1994/1995	1999/2000	2004/2005
都市地区	34.7	37.0	36.0	0.268	0.308	0.266
下埃及城镇地区	28.2	25.7	27.0	0.180	0.154	0.150
下埃及乡村地区	22.8	21.1	20.9	0.145	0.113	0.087
上埃及城镇地区	37.2	36.8	35.0	0.301	0.370	0.270
上埃及乡村地区	24.7	24.0	24.1	0.128	0.137	0.116
埃及全国	34.5	36.1	32.1	0.234	0.295	0.228

资料来源：Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Upper Egypt: Pathways to Shared Growth*, October 21, 2009, Report No. 49086-EG, The World Bank, 2009, p. 11.

表 6.2 基尼系数的国际比较

国别或地区	基尼系数，年份		国别或地区	基尼系数，年份	
奥地利	26(2007)	31(1995)	印　度	36.8(2004)	37.8(1997)
孟加拉国	33.2(2005)	33.6(1996)	日　本	37.6(2008)	24.9(1993)
白俄罗斯	27.9(2005)	21.7(1998)	韩　国	31.4(2009)	35.8(2000)
巴　西	56.7(2005)	60.7(1998)	墨西哥	48.2(2008)	53.1(1998)
加拿大	32.1(2005)	31.5(1994)	纳米比亚	70.7(2003)	—
智　利	52.4(2009)	57.1(2000)	俄罗斯	42.2(2009)	39.9(2001)
中　国	41.5(2007)	40(2001)	新加坡	47.8(2009)	48.1(2008)
捷克共和国	26(2005)	25.4(1996)	美　国	45(2007)	40.8(1997)
欧　盟	30.4(2009 估计值)	31.2 (1996 est.)	越　南	37(2004)	36.1(1998)

资料来源：CIA, Distribution of family income—Gini index, *The World Factbook* 2010, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/eg.html, 2011-06-16.

泰尔指数(Theil index)或泰尔熵标准(Theil's entropy measure)，是衡量个人之间或者地区间收入差距(或者称不平等度)的指标。这项指标

是因为泰尔(　)计算收入不平等时曾使用这个方法而得名,他当时的计算利用了信息理论中的熵概念。泰尔指数和基尼系数之间具有一定的互补性。基尼系数对中等收入水平的变化特别敏感。泰尔熵 T 指数对上层收入水平的变化很明显,而泰尔熵 L 指数和 V 指数则对底层收入水平的变化敏感。①

埃及存在着严重的贫困化危机,这是社会危机的现实根源之一。埃及衡量社会贫困的数量标准是"最低贫困线",在年人均消费金额不足 1 400埃镑(2005 年价格)以下者,均属于贫困人口。埃及的绝对贫困(absolute poverty),则是指年均消费不足 1 423 埃镑的成年人口(2004/2005 财年不变平均价格)。在埃及,临界贫困指年消费额高于全国贫困线,却低于贫困线的上限 1 850 埃镑/年。另一项指标"贫困严重度"(poverty severity),则等于贫困人口的消费额和贫困线的差额,这对于衡量"极端贫困"(the extreme poverty)的程度非常有用。从全国情况看,在 1995/1995 财年—2004/2005 财年的 10 年间,埃及全国贫困率有所上升,分别达到 19.4%和 19.6%,而上埃及地区社会贫困的严重程度,已经达到无法容忍的状况。例如,上埃及省份的贫困率在此 10 年间上升了 16.6 个百分点,严重贫困度上升达 26 个百分点(参见表 6.3)。

---

① 假设 U 是某一特定事件 A 将要发生的概率,$P(A)=U$。这个事件发生的信息量为 $E(U)$ 肯定是 U 的减函数。用公式表达为:$E(U)=\log(1/u)$。当有 n 个可能的事件 1, 2, …, n 时,相应的概率假设分别为 $U1, U2, \cdots, Un, Ui \geqslant 0$,并且 $\sum Ui = 1$。

熵或期望信息量可被看作每一件的信息量与其相应概率乘积的总和:

$$E(U) = \sum Uih(Ui) = \sum Ui \log(1/Ui)$$

显然,n 种事件的概率 Ui 越趋近于$(1/n)$,熵也就越大。在物理学中,熵是衡量无序的标准。如果 Ui 被解释为属于第 i 单位的收入份额,$E(U)$就是一种反映收入分配差距不平等的尺度。收入越平均,$E(U)$就越大。如果绝对平均,也就是当每个 Ui 都等于$(1/n)$时,$E(U)$就达到其最大值 $\log n$。泰尔将 $\log n - E(U)$ 定义为不平等指数——也就是泰尔熵标准:

$$T = \log n - E(U) = \sum ui \times \log nui$$

用泰尔熵指数来衡量不平等的一个最大优点是,它可以衡量组内差距和组间差距对总差距的贡献。泰尔熵标准只是普通熵标准(generalized entropy measures)的一种特殊情况。当普通熵标准的指数 $C=0$ 时,测量结果即为泰尔熵指数。取 $C=0$ 的优势在于分析组内、组间差距对总差距的解释力更加清楚。

表 6.3　埃及 1994—2004 财年不同区域的贫困状况

区　　域	贫困率(%)		区域贫困率(%)		贫困严重度(%)	
	1994/1995	2004/2005	1994/1995	2004/2005	1994/1995	2004/2005
都市省份	13.1	5.7	12.7	5.2	15.8	3.7
下埃及都市省份	18.3	14.6	41.7	31.9	34.0	20.1
上埃及省份	23.6	32.3	44.6	61.2	50.0	76.0
上埃及省份(不含 Giza 地区)	*28.9*	*39.0*	*43.1*	*58.2*	*47.9*	*68.8*
边界省份	12.6	19.3	0.9	1.7	0.2	0.2
埃及全国	19.4	19.6	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源:Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Upper Egypt: Pathways to Shared Growth*, October 21, 2009, Report No. 49086-EG, The World Bank, 2009, p. 9.

埃及的临界贫困问题突出。在埃及,除了按照贫困线统计出来的贫困率较高这一问题,该国实际上存在着数量更大的临界贫困(near-poverty)的事实,不少家庭往往会因为意外事件立刻成为贫困者,这种现象多发生在乡村地区,这里的临界贫困率往往在 60%以上。虽然近年来埃及的临界贫困现象有所减少,但是,如果政府不在乡村建立相应的减贫体制和响应机制,社会不平等现象就不会减少,经济政策变化所造成的对贫困群体的冲击还将继续加大,社会动荡在所难免(参见表 6.4)。

表 6.4　埃及 1994—2008 年的区域贫困与临界贫困状况

区　　域	贫困率(%)				贫困与临界贫困率(%)			
	1994/1995	1999/2000	2004/2005	2008*	1994/1995	1999/2000	2004/2005	2008*
都市区	13.1	5.1	5.7	7.5	35.6	19.6	18.0	18.8
下埃及城镇	8.3	6.2	9.0	4.8	33.5	27.7	27.2	13.6
下埃及乡村	21.5	11.8	16.7	15.3	57.1	42.0	41.1	34.6
上埃及城镇	10.8	19.3	18.6	14.8	44.0	48.9	38.0	36.6
上埃及乡村	29.3	34.3	39.1	40.2	65.3	63.5	64.6	59.4
埃及全国	19.4	16.7	19.6	18.9	51.4	42.6	40.5	35.7

注:* 2008 年的数据仅为一个月,与其他数据不甚可比。

资料来源:Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Upper Egypt: Pathways to Shared Growth*, October 21, 2009, Report No. 49086-EG, The World Bank, 2009, 11.

解决埃及的贫困问题必须有好的财政政策。仅从统计数据来看，埃及本国的经济增长有助于减少贫困问题，带来贫困率下降。从2005年到2008年，埃及经济增长率年平均为3.1%，贫困率年均下降6.8%。经济增长对于农村贫困的改善效果最好，而对城市的作用稍小一些。但是，对于像上埃及这样的缺少资源地区，经济增长对于减贫的作用也很有限，显然没有政府的转移支付等财政政策，很难在短时间内改变这里的贫困面貌（参见表6.5）。

表6.5 埃及2005—2008年的经济增长与减贫的关系

区　域	年增长率(%)[①]	年贫困率变化(%)[②]
都市区	3.3	−4.2
下埃及城镇	4.2	−18.5
下埃及乡村	3.1	−9.8
上埃及城镇	5.6	−17.2
上埃及乡村	1.6	−2.7
埃及全国	3.1	−6.8

注：① 年增长率指实际国民人均消费增长率，并考虑家庭构成的变化以及区域价格差异。

② 年贫困率变化以最低贫困线衡量。

资料来源：Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Upper Egypt: Pathways to Shared Growth*, October 21, 2009, Report No. 49086-EG, The World Bank, 2009, p. 10.

在埃及广大的农村地区，需要支持种植业发展。在上埃及地区，种植农业经济占主导，贫困现象极为突出。贫困问题的发生与农户的规模相关，与不同作物的相关性也较大。越是农户规模小，贫困发生率越高，小麦玉米轮作型小农户的贫困指数达到了0.3，大型农户的贫困指数则仅为小型小麦种植户的1%。经济作物种植户的贫困指数也较低（参见表6.6）。

贫困问题在埃及的一些地区因为资源贫乏而恶性循环。国际劳工组织研究发现，上埃及的贫困发生率最高。以贫困率上限衡量，从本地内部看，城镇贫困率达36.33%，乡村为34.68%，而都市区仅为9.01%。从

表 6.6　上埃及地区的农业贫困状况

农场类型	小麦玉米轮作型		饲草玉米轮作型		甘　蔗		其　他	
	%	贫困指数	%	贫困指数	%	贫困指数	%	贫困指数
小型(<1 费丹)	42	0.30	26	0.16	6	0.00	26	0.41
中性(2--3 费丹)	59	0.12	24	0.13	10	0.08	7	0.10
大型(>3 费丹)	59	0.03	16	0.07	20	0.13	5	0.20

注:农户人均年收入低于 1 400 埃镑即定义为贫困。

资料来源:Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Upper Egypt: Pathways to Shared Growth*, October 21, 2009, Report No. 49086-EG, The World Bank, 2009, p. 30.

贫困的地理分布看,上埃及地区的所有贫困指标都超过全国平均水平,而亚历山大市则为都市地区贫困率最高的。再从人口学特征考察,埃及贫困人口所在家庭规模都较大,乡村和城镇贫困家庭规模分别为 6.8 人和 7.2 人,而非贫困家庭的人口规模,乡村为 4.8 人,城镇为 5.6 人。贫困家庭的孩子数量更多,工作人口更少。城镇地区贫困家庭的赡养比为 1.61,非贫困家庭为 1.41,乡村地区上述两类人口指标分别为 1.785 和 1.60。再从就业情况分析,1999/2000 财年国际劳工组织调查指出,大部分受雇个人均靠工资生活,而且城镇地区依靠工资的劳动者比例高于乡村。城镇地区的贫困发生率较高的阶层是自谋职业而不雇用他人者、从事边际劳动和非熟练工作的无工资收入者,以及此前无工作的失业者。乡村贫困发生率高者主要是那些“无工资工人”。因而,埃及的贫困再就业方面的问题来自工资率太低。调查显示,埃及就业主要是私营部门,全国就业结构中私营部门占 65.8%,政府部门占 25.8%,公共部门占 7.6%。10.81%的政府雇员来自贫困家庭,这部分雇员对全国贫困水平的贡献率为 27%,低于样本比例的 40%,而私营企业中有 19.59%的个人处于贫困状态,对埃及全国贫困率的贡献度高于样本比例 12 个百分点。贫困的职业状况调查显示,无论城镇或乡村,最高的贫困率发生在无分类职业中。从事农业者贫困率极高,其次是服务业和制造业。城镇地区服务业贫困发生率最高,而受过良好教育的白领阶层贫困率很低。正是由于埃及的收入政策多以政府部门和公用事业部门为对象,也就难以根本解决贫困问题。从受教育程度观察埃及的贫困问题,埃及职工的教育程度与收入的相关度最大。在埃及城镇地区,25.74%的贫困人口属于文盲,33.2%受过基本教

育，只有1.91%受过大学教育。而在埃及乡村地区，相应数据分别为35.28%、25.08%和1.07%。家长受教育的程度往往决定了家庭成员的受教育程度，尤其是城镇地区。儿童入学率也对贫困发生率产生较大影响，比如上埃及乡村地区的儿童入学率更低。最后，从住房条件看，上埃及地区无论城镇和乡村，贫困家庭通过公共供水系统用上自来水的比例都很低。①

（二）埃及贫困线的相关问题

埃及的经济对外依存度高导致经济周期与世界市场联系明显。埃及经济严重依赖国际市场，而且埃镑的价格是浮动的，因而世界经济危机直接而迅速地导致人民收入下降。在某种程度上可以说，一半以上约3 500万埃及人生活在贫困状态。如果真的如此，那么，埃及对贫困率指标和发生率指标的修订是必然的。

表6.7　各国生活在贫困线下的人口比重

国　别	统计源(%)		统计年份	国　别	统计源(%)		统计年份
	UNDP	CIA			UNDP	CIA	
越　南	28.9	12.3	2009年估计值	菲律宾	25.1	32.9	2006年估计值
墨西哥	17.6	18.2	2008	叙利亚	N/A	11.9	2006年估计值
巴　西	21.5	26	2008	泰　国	13.6	9.6	2006年估计值
土耳其	27	17.11	2008	埃　及	16.7	20	2005年估计值
日　本	N/A	15.7	2007	突尼斯	7.6	3.8	2005年估计值
中　国	2.8	2.8	2007	智　利	17	18.2	2005
印　度	28.6	25	2007年估计值	美　国	N/A	12	2004年估计值
阿尔及利亚	22.6	23	2006年估计值	马来西亚	15.5	5.1	2002年估计值
哥斯达黎加	23.9	16	2006年估计值	约　旦	14.2	14.2	2002
韩　国	N/A	15	2006年估计值	南　非	N/A	50	2000年估计值

资料来源：List of Countries by Percentage of Population Living in Poverty. http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_percentage_of_population_living_in_poverty, 2011-06-16.

① Naglaa El-Ehwany, Heba El-Laithy, *Poverty, Employment and Policy-Making in Egypt, A Country Profile*, ILO Area Office in Cairo, North Africa Multi-Disciplinary Advisory Team, [2001], pp. 11—14.

从国际比较看出埃及的贫困问题较为严重。根据美国中央情报局的资料，埃及 2005 年生活在贫困线下的人口比重估计为 20%，即使按照联合国开发署统计，埃及的贫困人口也达到了 16.7%，这一水平在几乎同等发展水平的国家中并不算太低(参见表 6.7)。

衡量贫困的一般做法是划定贫困线。国际劳工组织研究报告认为，贫困并非仅仅是一个收入问题，所以不能仅仅按照最低收入线或者消费线衡量，它还与人们是否能够有收入、能够获得资源以及个人对于贫困的认知、个人的社会地位等因素直接相关。①所以，衡量贫困不但要有诸如最低收入、最低消费以及最低教育发展、健康、营养指标，还要考虑纳入其他各个方面的相关指标，例如保障(security)和安全网(safety nets)指标等。《1996 年埃及人文发展报告》(Egypt Human Development Report, EHDR 1996)使用了三个有关贫困线的概念，即极端贫困线(ultra poverty line)、贫困线下限(lower poverty line)和贫困线上限(upper poverty line)。其中贫困线下限主要衡量基本食品和非食品需求的成本，贫困线上限则反映贫困家庭的实际消费支出，但不反映基本需求。埃及的极端贫困线、贫困线下限和贫困线上限相关内容参见表 6.8。埃及乡村的极端贫困线仅相当于城镇地区的四分之三强，而贫困线的上限则不到城镇的 72%，乡村地区的贫困线下限相当于城镇地区的 73.6%。

表 6.8　埃及 1999/2000 财年的城乡贫困线标准

地区	极端贫困线(埃镑)	不同区域贫困线(埃镑)	
		上限	下限
城镇	902	1 324.6	1 297
乡村	707	952.9	955

资料来源：Naglaa El-Ehwany, Heba El-Laithy, *Poverty, Employment and Policy-Making in Egypt, A Country Profile*, ILO Area Office in Cairo, North Africa Multi-Disciplinary Advisory Team, [2001], p. 45.

按照这个标准衡量，1999/2000 财年埃及全国的贫困率为 20.15%，

① 该研究报告的数据主要来自埃及人口普查，家庭收入、支出以及消费调查，以及人口与健康调查。参见 Naglaa El-Ehwany, Heba El-Laithy, *Poverty, Employment and Policy-Making in Egypt, A Country Profile*, ILO Area Office in Cairo, North Africa Multi-Disciplinary Advisory Team, [2001], pp. 10—12.

约有 1 200 万人生活在缺少基本食品与非食品需求的状态。贫困差距指数(poverty gap index)为 3.78%,折合贫困线下(average poverty deficit of the poor)206 埃镑。如果用贫困线上限衡量,埃及的全国贫困水平将高达 50.06%,即处于贫困线以下的人口有 3 200 万人。埃及贫困状况的城乡差异很大,相对来说乡村贫困更加严重,如以贫困线上限衡量,1999/2000 财年埃及城镇贫困人口达 500 万人,乡村达 700 万人。但是如果考察贫困差距指数和贫困严重指数(severity of poverty index),城市贫困问题更加严重。

三、埃及的公共社会安全网与社会救助政策

(一) 埃及的公共社会安全网

埃及和不少国家一样,都建立了公共社会安全网体制。所谓公共社会安全网(The public social safety net)通常是指,向最贫困和脆弱的社会阶层提供收入和实物资助(inkind support),提供基本的社会服务,并受到公共资金资助的社会计划,通常也称为"社会安全网"。一般的社会安全网可分成以下六大项目:

(1) 现金转移支付,也称社会救助(social assistance),包括家庭救济、非缴纳性的老年转移支付或者残障补贴;

(2) 实物转移支付,包括食品分配卡以及营养和养育计划;

(3) 针对贫困阶层的价格补贴和税收补贴;

(4) 针对性人文发展计划、有条件现金转移支付;

(5) 公共工程(public workfare);

(6) 免费医疗、免费教育和其他基本服务项目。

而依靠个人或者机构缴费提供的社会保险(social protection)与其他公共社会安全网政策有根本区别,它包括按其缴费情况提供的社会保险政策(比如养老金政策),也包括劳工政策和政府的其他社会干预措施。①

---

① International Monetary Fund, *Arab Republic of Egypt*, *Selected Issues*, Prepared by Geert Almekinders (PDR), Aliona Cebotari (FAD), and Andreas Billmeier (MCD), Approved by the Middle East and Central Asia Department, IMF Country Report No. 07/381 November 6, 2007, International Monetary Fund, 2007, pp. 41—44.

埃及每年主要用于社会救助计划的资金支出，约相当于国内生产总值的2%。从结构上看主要有：(1)食品消费补贴占1.7%；(2)社会发展基金计划(Social Fund for Development，SFD)补贴占0.18%；(3)埃及保险与社会事务部(Ministry of Insurance & Social Affairs，MOISA)的社会救助现金转移支付占0.12%。另外，埃及每年支出国内生产总值的8.1%左右用于能源补贴，从生产者到消费者都享受到了这项政策，这也属于埃及社会安全网的重要内容。①

（二）埃及的"社会援助计划"

有关埃及的社会救助政策，有各种叫法，"社会援助计划"(The Social Aid and Assistance Programme，SAA)是正式的称呼。这项计划也属于埃及社会安全网(safety net)的重要内容，主要政策目标是减贫。"社会援助计划"(SAA)所涵盖的内容较多，是该国面向社会脆弱阶层的最大社会计划。这项计划是由埃及保险与社会事务部管理并执行的。从财政支出方面观察，1999年"社会援助计划"的支出占埃及政府财政支出的4%，其中的85%用于食品补贴，13%用于社会发展基金，2%资金用于相关的社会援助计划(social assistance program)。②

就埃及"社会援助计划"的设计而言，它是按月支付的一项现金转移，对象是无法工作的人群，包括离婚妇女、寡妇、孤儿、遭遗弃妇女、终身未婚妇女，以及家中丈夫身残、贫困和年迈者。而埃及"社会援助计划"制度本身，又与埃及其他任何社会保险制度都不相关。这项计划最早由萨达特总统建立，曾被称为萨达特计划(Sadat scheme)，后来又称为穆巴拉克计划(Mubarak scheme)。萨拉·萨布瑞(Sarah Sabry)认为，类似的社会计划的设立，显示了埃及政治家把社会救助作为政府合法性的一项内容。"社会援助计划"内容参见表6.9。表中列出了针对5种家庭结构的4项

① 参见本书第二章第三节"埃及公共财政预算中的社会福利相关支出分析"中的部分内容。Social and Economic Development Group，Middle East and North Africa Region，The World Bank，*Egypt-Toward A More Effective Social Policy：Subsidies and Social Safety Net*，No. 33550-EG，The World Bank，December 16，2005，p. 12.

② Sarah Sabry，The Social Aid and Assistance Programme of the Government of Egypt—a Critical Review，*Environment and Urbanization*，17：27，2005，p. 32.

社会援助金政策内容，即贫困线“基本指标”、“都市”贫困线、“城镇”贫困线上限、“主观”贫困线。该制度还规定了除贫困线“基本指标”外，其他三种政策规定的社会援助金申领额应当达到相应贫困线的百分比。埃及国民应领社会援助金额计算公式是：

$$应领金额 = 国民年贫困线 /12 \times 家庭人口数$$

表 6.9 埃及的社会援助计划相关指标

指标		老人	离婚及一子家庭	寡妇及二子家庭	慢性疾患及二子家庭	丈夫残障及三子家庭
基本指标	家庭规模	1	2	3	4	5
	月领金额(埃镑)	50	55	60	65	70
都市	应领社会援助金额①	91	183	274	366	457
	实际为贫困线(%)	55	30	22	18	15
城镇	贫困线上限②(埃镑)	163	326	488	651	814
	实际为贫困线(%)	31	17	12	10	9
主观	贫困线(埃镑)	256	512	768	990	1 246
	实际为贫困线(%)	20	11	8	7	6

资料来源：①都市贫困线为 1 097 埃镑，参见 World Bank and Ministry of Planning, Arab Republic of Egypt, *Poverty Reduction in Egypt: Diagnosis and Strategy*, Report No. 24234-EGT, World Bank, Washington DC., 2002；②城镇贫困线上限 1 953 埃镑，见 El Ahwany, N and H El Laithy, *Poverty, Employment and Policy-making in Egypt: A Country Profile*, ILO, Cairo, 2001；③主观贫困线为 3 073 埃镑，见 UNDP, *Subjective Poverty and Social Capital—Towards a Comprehensive Strategy to Reduce Poverty*, UNDP, 2003。

以在“都市”生活的一名老人每月的领用金额为例，应当达到 91 埃镑，社会援助金实际领用标准金额达到了贫困线的 55%。但是，越是家庭困难的贫困人群，实际领到的社会援助金却越少。例如，同样是都市贫困家庭，一户 2—4 人家庭在四种情况下，能够申领的现行的社会援助金“基本”指标、“都市”指标、“城镇”指标和“主观”贫困线金额，分别只有贫困线的 30%、22%、18%、15%。

从救济机制设计上观察，“社会援助计划”面向家庭，并以家庭规模为基础。单身家庭的月补贴为 50 埃镑，家中每增加一名成员，补贴增加 5

埃镑，以五口之家为限，补贴金额封顶，统一规定为70埃镑。“社会援助计划”制度规定，这项福利的申请必须由申领者亲自申办，尽管这个规定对于病困者和老年人有困难，但对于一个发展中国家办理相应的社会救助计划，却是必要的，目的是杜绝机会主义问题。申办“社会援助计划”救济金时，申领者首先要填写表格，并接受埃及社会事务部官员的审核，以核对申领者是否享受了其他社会保险，然后，该部专员还要实地查核申领者的贫困状况，根据个案情况加以批复。只要发现申领者家庭的住房并非不适宜居住，家中有不算太旧的家用电器，申请者的“社会援助计划”救济金申请就会遭到拒绝。一般情况下，埃及社会事务部经过文字和实地勘察两项步骤后，剩下的就是向上面申请预算，经过半年后，申请人就能按月领到“社会援助计划”救济金。

（三）埃及的食品补贴制度

第二次世界大战后，埃及政府建立了食品补贴制度，以应对严重的通货膨胀和食品短缺难题。当时这项社会救助政策既不属于政府补贴，也没有限定补贴对象，而是更加类似计划经济的措施。发放食品分配卡是为了保证所有埃及公民都能领到足够的基本食品，随着战后食品分配卡的延续使用，这项制度本身存在的问题也就此产生，并一直延续下来。但是，实物补贴制度在当代的埃及政治生活中，已成为政府和人民之间的广泛社会契约（the social contract）的符号，根本难以进行改革。也就是从这个时期开始，食品补贴不断向埃及社会基本安全网的基本形态演变，成为埃及社会政治稳定的主要元素。1952年埃及发生革命后，历届政府均声称，支持在埃及建立食品和收入公正分配制度。但是，这种承诺带来的财政负担与日俱增，其间因为补贴问题，曾经导致埃及社会发生动荡。所以，想要取消这项社会契约，其代价将非常高昂。随着时间推移，埃及政府不断强调促进国内社会公平（social equity），为此最终导致社会补贴项目日多，补贴金额上升。[①]

① Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Egypt-Toward A More Effective Social Policy: Subsidies And Social Safety Net*, No. 33550-EG, The World Bank, December 16, 2005, p. 41.

埃及的社会动荡不但使政府越来越难以取消各种补贴政策，也推动了政府考虑一篮子的政策改革，其中就包括食品补贴政策改革。1981 年以来，埃及食品分配卡制度发生了三个方面的变化：(1)取消了除油料和白糖以外的其他实物补贴；(2)规定 1989 年以后出生的儿童，不再具有享受补贴资格；(3)对于并不十分贫穷的家庭，只发给一种新式低补贴卡。面包补贴改革则始于 1984 年，有序的改革避免了价格大幅上升，财政负担有明显下降。2003 年，由于埃及货币埃镑实行浮动汇率制度，自动贬值 30%，导致消费品和食品价格上涨。为了解决供不应求难题，在 2004 年 4 月，埃及政府把纳入分配的食品品种从 2 种扩大到 7 种，后来进一步扩大范围，并不限量供给有补贴的弗兰吉面包等 4 种面包食品。现在，埃及的食品补贴计划归中央政府供应与国内贸易部负责。享受埃及政府补贴的食品中，不限量供给的是最基本的面包等食品，补贴率分别达到了将近一半和三分之二；每月限量供给的食品，不但补贴供给的数量非常少，而且补贴非常有限，甚至为负补贴，如茶叶。各项食品补贴政策参见表 6.10。

表 6.10 埃及不同食品项目的补贴率

食品品类	月供给量(kg)	补贴率(%)	食品品类	月供给量(kg)	补贴率(%)
巴勒底(5 披索)面包	不限量	67	茶叶	0.05/人	−9
巴勒底(10 披索)面包	不限量	47	酥油	0.5/人	18
弗兰吉补贴面包	不限量	47	大豆	0.5/人	36
补贴面粉	不限量	66	扁豆	0.5/人	20
白　　糖	1/人	49—64	大米	1/人	59
油　　料	0.5/人	85—90	面食	1/人	36
添加油	0.5/人	64			

注：表中添加油、酥油、大豆、扁豆、大米、面食等每家最多 4 kg/月。“巴勒底”(baladi)阿拉伯语的意思是“我的国家”或者“我的家乡”；披索(piaster)，埃及硬币单位。

资料来源：Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Egypt-Toward A More Effective Social Policy: Subsidies And Social Safety Net*, No. 33550-EG, The World Bank, December 16, 2005, p. 27.

在埃及，享受补贴的面包和面粉不限量供给所有埃及家庭，然而，在

实际发放补贴食品过程中，有两种操作方法。家庭可以根据补贴面包的数量和质量，决定是否购买；质量差一些的面包，富有家庭是不会要的。或者，面包的发放根据家庭感觉是否方便而决定。家在面包房附近居住的，面包品种选择较多，且购买方便。所以，通过控制面包的供应便利程度，政府也就能控制福利的区域。在表 6.10 中，巴勒底（5 披索）面包销量最大。除了享受补贴的面粉和面包，其他食品须根据分配卡购买，即白糖、植物油、大米、意大利面（Pasta）、酥油（即人造奶油）、大豆、茶叶。以白糖为例，埃及市场定量分配价格为 2.3 埃镑，但是分配卡的价格却只有 0.6 埃镑，显然补贴很多，计算补贴率（高补贴）时，世界银行采用了两种方法，一种按市场价，另一种按埃及供给与内贸部供应价，两种补贴率分别为 73.90%和 64.00%（参见表 6.11）。

表 6.11 埃及两种不同补贴价格的计算

食品品类	市场价格（埃镑/定量分配）	分配价格（埃镑/高补贴）	补贴率（高补贴）（%）	
			按市场价	按埃及供给与内贸部供应价
白糖	2.3	0.6	73.90	64.00
植物油	2.5	0.5	80.00	89.80
添加油	2.5	1.75	30.00	64.20
茶叶	1	0.65	35.00	−8.80
酥油	12	9	25.00	18.00
大豆	1.5	1	33.30	36.00
扁豆	2.375	1.5	36.80	19.80
大米	2	1	50.00	59.00
面粉	2.25	1.5	33.30	36.30

资料来源：Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Egypt-Toward A More Effective Social Policy: Subsidies And Social Safety Net*, No. 33550-EG, The World Bank, December 16, 2005, p. 79.

这些所谓分配物品（rationed goods）只面向持有分配卡的家庭。分配卡分为两种，一种是高补贴卡，另一种是低补贴卡，高补贴卡的申领必须满足两三项必要条件，低补贴卡原则上面向所有埃及人发放，但是，如

果连续3个月不使用补贴卡，这张卡就被吊销。两类卡只在白糖和植物油补贴金额上面有差别(参见表6.11)。①

按照埃及人均国民支出分组把持卡对象分成“最低的20%”、“第二个20%”、“第三个20%”、“第四个20%”和“最高的20%”均等的五个组，那么享受到高补贴卡的埃及国民比例分别为60%、60%、59%、56%、37%；享受低补贴卡的比例分别是4%、6%、6%、5%、6%；但是，无卡者的比例竟然如此高，各个分组的比例依次为35%、34%、35%、40%、57%。这一持卡结构反映出了埃及的社会补贴资金，并没有真正面向贫困阶层，或者向贫困阶层倾斜。这是因为，竟然还有43%的每月支出最高的20%的国民享受了政府的食品补贴，而且享受高补贴卡的国民比重竟高达37%。如果考虑到发放食品分配卡是为了保证所有埃及公民都能领到足够的基本食品，同时考虑到埃及的城乡差别和区域差别，提高补贴卡和补贴资金使用效率，以实现更广泛的社会公平和社会公正目标，就应当限制高收入高支出阶层的持卡比例(参见表6.12)。

表6.12　埃及拥有分配卡的家庭结构(按不同国民人均支出划分)

地区/持卡类别/人均国民支出分组		最低的20%	第二个20%	第三个20%	第四个20%	最高的20%
全国(100%)	高补贴卡	60	60	59	56	37
	低补贴卡	4	6	6	5	6
	无卡者	35	34	35	40	57
都市地区(100%)	高补贴卡	51	42	43	47	29
	低补贴卡	8	12	9	6	6
	无卡者	40	46	48	47	65
下埃及城镇(100%)	高补贴卡	59	60	59	47	34
	低补贴卡	3	5	8	6	6
	无卡者	38	35	33	47	60

① Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Egypt-Toward A More Effective Social Policy: Subsidies And Social Safety Net*, No. 33550-EG, The World Bank, December 16, 2005, p. 40.

（续表）

地区/持卡类别/人均国民支出分组		最低的20%	第二个20%	第三个20%	第四个20%	最高的20%
下埃及乡村（100%）	高补贴卡	64	61	62	63	55
	低补贴卡	4	5	3	4	6
	无卡者	32	34	35	32	40
上埃及城镇（100%）	高补贴卡	46	50	56	57	39
	低补贴卡	9	9	8	5	6
	无卡者	46	41	36	39	56
上埃及乡村（100%）	高补贴卡	60	68	67	62	59
	低补贴卡	4	4	4	4	5
	无卡者	36	28	29	33	36

注：Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Egypt-Toward A More Effective Social Policy: Subsidies And Social Safety Net*, No. 33550-EG, The World Bank, December 16, 2005, p. 82.

（四）埃及的能源补贴政策

几十年来，埃及政府执行对国内能源价格的控制政策，有利于缓解社会矛盾，但是造成巨大财政负担。列入埃及政府补贴目录的主要燃料有液化石油气、汽油、煤油、柴油、燃料油、沥青等，2004 年埃及消耗的能源总量为 4. 481 亿吨，财政补贴 384. 1 亿埃镑，总体补贴率（为国内生产总值）达到 8. 1%，其中享受补贴最多的能源产品依次是天然气、柴油、液化石油气（参见表 6. 13）。[①]

20 世纪 80 年代和 90 年代初，埃及政府大幅度提高能源价格，却逐步减少了能源补贴。从名义价格看，埃及国内的所有汽油产品价格并未有变化，液化石油气（LPG）价格被冻结在 1991 年水平，最后一次调整汽

① Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Egypt-Toward A More Effective Social Policy: Subsidies And Social Safety Net*, No. 33550-EG, The World Bank, December 16, 2005, pp. 43—46.

油价格也是在 1992 年，煤油和柴油最后一次调价是在 1993 年。直到 2004 年，埃及政府才提高了汽油标号，并按汽油标号不同制定不同价格，标号越高，汽油价格越高。柴油价格也上调了近 50%，机油价格上调 65%，天然气涨价幅度达 49%。近几年来，由于国际能源价格大幅度上涨，而且由于埃镑的汇率贬值幅度达 30%—40%，埃及国内能源价格与国际市场价格差距进一步拉大，财政补贴越来越不堪重负。

表 6.13 埃及 2004 财年的能源补贴机会成本

能　源	总消费量（千吨）	国内价格（埃镑/吨）	机会成本（埃镑/吨）	补贴（百万埃镑）	补贴/GDP（%）
液化石油气	3 076	200	1 964	5 427	1.1
92 号汽油	4	1 876	2 024	1	0.0
90 号汽油	1 757	1 340	2 012	1 180	0.2
80 号汽油	758	1 238	1 987	568	0.1
煤　油	585	504	1 758	734	0.2
柴　油	9 073	480	1 780	11 789	2.4
燃料油	5 751	199	874	3 880	0.8
沥　青	942	273	907	597	0.1
天然气	22 864	214	837	14 234	3.0
总　计	44 810			38 410	8.1

资料来源：Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Egypt-Toward A More Effective Social Policy: Subsidies And Social Safety Net*, No. 33550-EG, The World Bank, December 16, 2005, p. 44.

埃及的能源补贴政策，造成了巨大的机会成本损失。以天然气补贴为例，埃及天然气的机会成本，通常通过出口/进口平价法计算，还可以通过天然气生产的长期边际成本法计算，也有人通过替代燃料成本法计算。资料显示，埃及天然气储量达 60 万亿立方英尺（16 990 亿立方米），按照当前的开采速度可用 80 年。而且，埃及石油部预计，另有 120 万亿立方英尺（33 980 亿立方米）的天然气储量。通过长期边际成本测算，即可计算出该国天然气机会成本。简单的方法是，把这个机会成本等同于从合资企业采购等容积天然气的价格。经测算，2004/2005

财年埃及的天然气供给机会成本大约为224亿埃镑，这一成本相当于埃及按照国际市场价格每年进口天然气的成本，占国内生产总值的3.0%（参见表6.13）。

埃及的电力补贴的机会成本也较高。埃及的电力补贴绝对数较少，2004/2005财年全国电力补贴只有8.42亿埃镑，约为当年国内生产总值的0.18%。但是，实际上这个数据并未考虑电力生产过程中，石油天然气能源的投入享受的补贴价格。如果考虑这项投入因素，那么，埃及电力补贴也很高。埃及电力生产企业的天然气供应价格为14.1皮阿斯特(piasters)/立方米，柴油价格为40皮阿斯特/升，而调价后，天然气价格上升到21皮阿斯特/立方米，柴油价格上升到40皮阿斯特/升了。如果按照调价后的价格计算，埃及电力的价格将上涨10.3%。因此，如果包括对天然气和柴油的补贴，那么埃及电力补贴将达到国内生产总值的0.42%。利用投入产品的机会成本计算，电力补贴比现行的财政补贴更高，机会成本高达92.5亿埃镑，或为埃及国内生产总值的1.95%。所以，一般的看法是，如果埃及改革石油价格体制，也将对电力行业产生重大影响。而从埃及电力补贴政策结构看，家庭用电补贴最高，其次是农业用电，对其他各行业的电力供应则进行征税。从埃及电力政策看，由于补贴有对象，所以，政策效率相对较高。

埃及家庭的能源补贴率很高，但是政策效率是负值。以2004年7—9月的统计数据看，以煤油、天然气、汽油、液化石油气四种燃料的支出为对象，埃及家庭的能源消费转移支付的绝对值为13.29%，其中液化石油气的补贴最多，平均达到9.13%，其次是煤油，平均为1.61%。如果以补贴金额占家庭消费支出的比重，四种燃料补贴率为5.15%。但是，由于家庭消费支出高低程度差异，不同支出的家庭享受到的实际补贴比率差异很大，埃及消费支出最高的20%家庭享受的燃料补贴率为8.88%，月消费支出最低的20%家庭享受的燃料补贴率为22.29%，前者为后者的36.9%。而对于煤油补贴，月消费支出最高的20%家庭，享受的补贴率竟然达到月消费支出最低的20%家庭的近4倍。如果从不同家庭享受的补贴占消费价值的比重计算，越是月燃料消费支出高，享受的补贴越多。例如，埃及月消费支出最高的20%家庭的能源补贴比率达到7.66%，但是月能源消费支出最少的20%的家庭，只能享受4.07%的补贴（参见表6.14）。

表 6.14 埃及家庭每月能源消费的绝对转移支付

产品	每月每个国民埃镑					
	最低的20%	第二个20%	第三个20%	第四个20%	最高的20%	总平均
煤油	2.51	1.97	1.49	1.25	0.74	1.61
天然气	0.12	0.31	0.49	0.75	3.13	0.96
汽油	0.02	0.05	0.18	0.28	7.53	1.59
液化石油气(LPG)	6.23	8.22	9.32	10.68	10.89	9.13
小计	8.88	10.55	11.48	12.96	22.29	13.29
补贴/消费价值(%)	7.66	6.51	5.66	4.93	4.07	5.15

资料来源:Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Egypt-Toward A More Effective Social Policy: Subsidies And Social Safety Net*, No. 33550-EG, The World Bank, December 16, 2005, p. 48.

(五) 埃及的社会救助政策效果

埃及的社会保险(social protection)支出相对较高,但是由于救助目标没有得到明确确立,往往失去了其基本的社会救助功能。2007 财年,埃及政府机构在发放社会补贴、赠款(grants)和社会福利方面投入巨大。全部社会补贴资金的一半以上被用于能源与食品补贴项目,而能源与食品补贴的目标尽管明确,但是由于机制的设计存在不足,造成了大笔补贴流向高收入家庭,相比之下,解救贫困家庭的努力,代价实在过于高昂(参见上表 6.12 和表 6.14)。对此,世界银行估计,埃及全国福利分配结构中,最低层的 20%家庭只能拿到社会安全网计划资金的 16%,而处于分配结构最上层 20%的家庭,竟拿到了 28%的社会救助资源。更严重的是,埃及的能源补贴是该国实物补贴项目中效率最为累退(regressive)的项目。尽管长期以来,埃及执行了这种安全网政策,全国的贫困率还是不断上升。如果以购买力平价计算(PPP),埃及全国有 45%的人口每天生活在人均 2 美元的贫困线以下,而本地区的约旦的贫困人口只有 10%不到。从表 6.15 中也可看到,埃及的儿童营养不良指标也远高于约旦、突尼斯和土耳其,而人口贫困率也处于最高水平国家之列,因此,埃及社会

救助政策并没有体现出长期实行实物补贴制度的优越性。

表 6.15 埃及与不同国家国民人均补贴与转移支付比较

国 别	补贴与转移支付(美元)	营养不良率(%)	贫困人口比率(%)
阿尔及利亚	366.1	14.0	10.0
亚美尼亚	18.9	2.6	31.1
阿塞拜疆	6.2	6.8	33.4
埃 及	**230.4**	**8.6**	**43.9**
格鲁吉亚	42.4	3.1	25.3
印度尼西亚	270.0	28.2	52.4
牙买加	16.8	3.6	14.4
约 旦	145.4	4.4	7.0
毛里求斯	48.3	31.8	63.1
摩洛哥	40.0	10.2	14.3
巴基斯坦	21.6	37.8	73.6
菲律宾	167.0	27.6	43.0
南 非	783.9	11.5	34.1
斯里兰卡	189.9	29.4	41.6
突尼斯	184.1	4.0	6.6
乌克兰	891.1	1.0	4.9

注:国民人均补贴与转移支付(美元计价,PPP 方法调整)。营养不良率(体重指标,5 岁以下儿童占比);贫困人口比率计算以人均日支出 2 美元(PPP 价格)为标准。

资料来源:International Monetary Fund, *Arab Republic of Egypt*, *Selected Issues*, Prepared by Geert Almekinders(PDR), Aliona Cebotari(FAD), and Andreas Billmeier(MCD), Approved by the Middle East and Central Asia Department, IMF Country Report No. 07/381 November 6, 2007, International Monetary Fund, 2007, p. 42.

埃及的社会救助支出项目效率较低。再以埃及的社会安全网和补贴效率分析,世界银行 2005 年的研究采用了一套包括“经济成本”、“贫困率干预值”、“相对重要性”、“漏出值”、“效率”的补贴效率指标体系,其中各项指标的具体含义是:“经济成本”是指占 2004 财年埃及国内生产总值的百分比;“贫困率干预值”是指埃及该年度提升到贫困线以上人口所占比

率;“相对重要性”是指对最贫困的20%人口的消费补贴占比;“漏出值”是指对最富有的20%人口的补贴占比;“效率”是指补助穷人每1埃镑的成本。其中食品补贴、能源补贴和10披索面包补贴项目重要性最高,但是这三项补贴政策的漏出值分别达到了23%、34%和74%,对埃及贫困率的干预值只有5%、0和5.7%,也就是说,这些补贴计划只分别把处于当年埃及贫困线以下5%、0和5.7%的人口提高到了贫困线以上。同样,埃及的社会安全网计划和现金转移发展基金计划在全国社会政策中的相对重要性很低,对于解决埃及的贫困问题帮助也很小,2004年这两项计划的贫困干预率分别只有0.6%,漏出数值却都达到了17%,可见效率损失太大。目前,埃及的社会安全网和补贴计划总体经济成本,已经超过当年国内生产总值的一成,负担可谓沉重。国际货币基金组织报告分析指出,财政资源投入的分值显示,只要有效利用当前投入的10%,就能产出等量的社会效果,可见埃及的社会救助政策改革十分迫切。埃及社会救助政策的改革方向,应当注重有针对性的救助(delivering targeted assistance),同时还要与财政体制改革并行不悖(参见表6.15和表6.16)。①

表6.16 埃及的社会安全网计划和补贴计划的执行结果 单位:%

计划类型	经济成本	贫困率干预值	相对重要性	漏出值	效率	补贴率
社会安全网	0.3	0.6	1	17	4.4	n. a.
现金转移发展基金	0.1	0.6	1	17	4.4	n. a.
社会发展基金	0.2	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
食品补贴	1.7	5	9	24	5.4	61.4
巴勒底面包	1.3	2.7	5.3	21	5.2	67
10披索面包	n. a	0	0.1	74	46.4	47
分配卡物品	0.4	1.9	3.6	20	5.1	37
电力补贴	0.2	0.8	1.4	28	7.8	9.5
能源补贴	8.1	5.7	7.6	34	7.7	75.7

① Geert Almekinders(PDR), Aliona Cebotari(FAD), and Andreas Billmeier(MCD), Approved by the Middle East and Central Asia Department IMF Country Report Arab Republic of Egypt: Selected Issues, No. 07/381 Washington, D. C., International Monetary Fund December 2007, pp. 42—44.

（续表）

计划类型	经济成本	贫困率干预值	相对重要性	漏出值	效率	补贴率
液化石油气（LPG）	1.1	4.4	5.4	24	7.7	88
汽油	0.3	0	0	93	497.1	47.6
煤油	0.2	1.1	2.2	9	3.2	81
天然气	3	0.1	0.1	65	31.4	79.7
其他	3.3	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	
总　计	10.3					

资料来源：Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Egypt-Toward A More Effective Social Policy: Subsidies And Social Safety Net*, No. 33550-EG, The World Bank, December 16, 2005, p. vi.

从国际范围内进行比较，埃及社会救助项目的漏出值很高。世界银行2005年的研究报告列出了世界上18个国家的社会救助性补贴项目的漏出值指标统计，结果显示，效率最低的国家分别是哥伦比亚、波兰、孟加拉、俄罗斯、保加利亚和埃及，尤其以埃及为最甚（参见表6.17）。

表6.17　一些国家的社会补贴计划漏出值比较

国　家	社会救助计划	漏出值(%)	国　家	社会救助计划	漏出值(%)
塞尔维亚	家庭救济计划	22	哥伦比亚	社会救助计划	63
斯里兰卡	中位数检验食品券计划	31	波　兰		74
智　利	现金救济计划	35	孟加拉	地区食品补贴	74
墨西哥		41	俄罗斯	社会救助计划	78
罗马尼亚	最低收入保障计划	43	保加利亚		81
世界银行	紧急援助计划	44	埃　及	食品补贴	83
哈萨克斯坦	定向社会救助计划	44	埃　及	电力补贴	76
吉尔吉斯斯坦	每月综合福利	46	埃　及	石油补贴	87
亚美尼亚	家庭贫困计划	49	埃　及	社会安全网	76

注：漏出值定义为非贫困人口获得的救济价值的百分比。

资料来源：International Monetary Fund, *Arab Republic of Egypt, Selected Issues*, Prepared by Geert Almekinders (PDR), Aliona Cebotari (FAD), and Andreas Billmeier (MCD), Approved by the Middle East and Central Asia Department, IMF Country Report No. 07/381 November 6, 2007, International Monetary Fund, 2007, p. 30.

财政改革应当首推取消能源补贴和实物补贴制度改革。埃及的能源补贴制度中,以汽油为例,补贴的主要对象是富有阶级,富有的收入阶层通过汽油补贴,每年节省了大笔开支,如果取消能源补贴政策,每年埃及财政就能节约大笔急需的资金。应逐步取消能源补贴中不应享受补贴的阶层,减少对贫困阶层的影响程度;在食品补贴改革上面,应选择好享受补贴的对象,严格控制申领分配卡者的资格,可采用区域分割政策以及其他方法,比如中位数检验法则。同时进行现金补贴改革,扩大现金补贴以及社会安全网体系中现金补贴的比重,也可采用区域分割政策和中位数检验法则。从埃及社会现实来看,以区域角度重新构建社会安全网政策,是现行扶贫政策改革的着眼点,尤其要注重对农村人口的安全网覆盖。[①]

四、埃及解决特困问题的方案

(一)联合国开发计划署针对特困家庭的社会援助计划

如何解决特困家庭(ultra-poor families)的社会保障是一个世界性的难题。联合国开发计划署在《埃及人文发展报告 2005》中指出,所谓特困家庭主要特征表现为:贫困、文盲(教育程度低)、健康状况较差、家庭解体等几个方面,从而需要从几个方面针对每个家庭成员加以干预。埃及属于特困范围的家庭有 100 万个。只对特困家庭发放补贴并不解决根本问题,它们更需要基本的社会服务,尤其要针对个人。[②]

联合国开发计划署针对特困家庭制定了社会援助计划,这项计划并未仅仅着眼于构筑概念性的安全网,而是着眼于赋予脆弱地区的居民以相应的社会权利(social rights),向他们提供服务,要求各国政府要负起责任。这项计划类似智利的智利团结(Chile Solidario)计划,其思想基础

---

① International Monetary Fund, *Arab Republic of Egypt, Selected Issues*, Prepared by Geert Almekinders (PDR), Aliona Cebotari (FAD), and Andreas Billmeier (MCD), Approved by the Middle East and Central Asia Department, IMF Country Report No. 07/381, International Monetary Fund, Washington, D. C., November 6, 2007, pp. 42—44.

② The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005, pp. 81—83.

是“相互义务”(mutual obligation)和“契约式承诺”(contractual commitment)。

针对特困家庭的社会援助计划的主要条件共有七项:(1)首先申领身份证明,申报一切有关个人情况的资料(如兵役、籍贯、残障、头衔、职业等)。(2)工作状况(家庭有无15周岁以下辍学儿童、事业成员的培训和福利、失业保险等)。(3)收入状况(包括收入、养老金福利救济等)。(4)健康状况(家庭是否有医疗固定单位、孕妇孕检等、孩子免疫情况、35岁以上妇女体检、避孕、残障康复情况等)。(5)教育(学前班、12岁以下儿童的读写情况、财长孩子教育等)。(6)家庭动力(家庭成员下落、定期见面、探监结婚登记、对社区资源的认知等)。(7)住房(是否有清洁卫生设备,能源情况、垃圾处理等)。

特困家庭只有满足以上各项条件,并签订合约,每月才能领到津贴(monthly stipend),否则就会被剔除享受特困救济名单之列。

联合国开发计划署针对埃及的100万个特困家庭的方案,计划每年通过实施,覆盖其中的三分之一特困家庭,在3年时间内完成全部救济项目内容。每个受困家庭的支持期限为2年,最终计划执行的结果是达到相应的脱困标准。据测算,执行这项计划,需要1.5万名社会工作者,每个社会工作者面向30个家庭开展计划。针对特困家庭的社会援助计划的成本测算达到了52亿埃镑,其中,直接用于家庭计划的成本为48亿埃镑,管理成本3.90亿埃镑。计划成本计算如下:

(1) 津贴:200埃镑/月 × 24月 = 4 800埃镑

(2) 费用:包括注册、文案、后勤、工资,390埃镑(每个家庭承担人头费5%)

小计:5 190埃镑

总计:5 190埃镑/家 × 3年 × 100万家 = 52亿埃镑

(二) 国际食品政策研究所的社会安全网设计方案

极端贫困问题是不发达地区和国家社会发展的主要问题,国际组织对于解决类似问题也提出了许许多多的方案。针对社会贫困问题的解决政策,另一个有代表性的方案,是2004年国际食品政策研究所(IFPRI)设计的社会安全网计划(主要内容参见表6.18)。

表 6.18　国际食品政策研究所的社会安全网方案

干预类型	特　点	功　能
现金转移支付	基本上采取按儿童人数或老人人数向家庭转移支付；确定转移目标以方式检验和分类并重的方法。	乘数效应。通过食品消费增加，改善了营养状况，强化了人力资本，未来收入预期向好。特困家庭进入良性循环。
统一食品补贴	对于某种农产品不设限补贴供给所有家庭。补贴食品选择应当是具有非常高或者负收入弹性者。	改善补贴家庭的营养状况、未来的劳动生产力以及收入预期。一旦家庭收入下降，食品选择可转向补贴项目，全国经济困难时，增加补贴额。
分配食品补贴	有限数量的食品补贴。即可敞开供应，也可有选择供应，条件如前述。	经济上的乘数效应，未来的劳动生产力，以及收入预期提高。一旦家庭收入下降，食品选择可转向补贴项目，全国经济困难时，增加补贴额。
公共工程	低工资成本增加社会资产。采用个人选择(需要工作)和地域选择(贫困地区)结合的方法。	增加收入，改善营养健康和未来收入预期，解决脆弱区域问题。
社会基金	基金分配定向于急需地区，各地配套资金，各地提出方案，鼓励贫困地区实施。	增加脆弱地区的资产。
人力资本补贴	向进行人力资本投资的家庭进行资金转移支付，个人与类别方法定向补贴。	改善补贴家庭的营养、教育状况，打破贫困低教育程度恶性循环，改善人力资本，创造更好的收入预期。

资料来源：David P. Coady, *Designing and Evaluating Social Safety Nets: Theory, Evidence, and Policy Conclusions*, FCND Discussion Paper No. 172, Food Consumption and Nutrition Division, International Food Policy Research Institute, 2004, pp. 37—39.

国际食品政策研究所的社会安全网方案既注重短期内解决贫困人口的基本生存，又注重培养长期内贫困人口的自救能力。这个方案分为六大政策，即(1)现金转移支付，(2)统一食品补贴，(3)分配食品补贴，(4)公共工程，(5)社会基金，(6)人力资本补贴。为了提高社会救助的效率，国际食品政策研究所首先注重现金转移支付政策，基本上采取按儿童人数

或老人人数向家庭转移支付；以方式检验和分类并重的方法确定转移目标，使社会救助效率达到最大化，并且使特困家庭进入良性循环。针对类似埃及的食品补贴效率低问题，国际食品政策研究所制定了不同的统一食品补贴、分配食品补贴等两项食品政策。前者主要对于某种农产品不设限补贴供给所有家庭，补贴食品选择应当是具有非常高或者负收入弹性者。后者则属于有限数量的食品补贴，既可敞开供应，也可有选择供应，这样就使食品政策针对性得到强化。这套方案中的长期政策着眼点是通过公共工程、社会基金、人力资本补贴，为特困家庭自我救助提供最初的动力。

附录　埃及的贫困社区问题实录

2005年萨拉·萨布瑞通过对埃及的实地调研，比较了开罗的两个贫困社区El-Ezba和El-Zelzal，以描述埃及的社会援助计划的政策效果，而这个案例实际上也展现了贫困问题的本质所在、引起贫困的多种原因、贫困阶层的多种需求等普遍性难题。调研对象属于所谓的"最脆弱的"埃及贫困家庭，包括老年女性户主家庭（离婚者和寡妇）、残障者、家中有子女工作者以及非正式就业者。①

（一）El-Ezba与El-Zelzal社区社情现状

El-Ezba区即Ezbet abu Karn区。该区位于开罗市中心，是一个老的棚户区，人口极为稠密，建筑物周围环绕着弯弯曲曲的狭窄街道。这里几乎没有任何基础设施，污水处理设施更没有，个别家庭私拉乱接自来水管道，多数家庭则只有从其他地方打水或者买水以供饮用。当地政府曾经安装过部分电线，但是，由于部署正轨区域开发，这里的工程很快就停顿了。棚户区附近的自然条件极为恶劣，垃圾成山，污水甚至流进房内，污染严重、臭气熏天，小荷塘中孩童与垃圾相伴游玩嬉戏，街道上驴子、鸡鸭成群，行人拥挤不堪。主干道旁还有一些用垃圾作燃料的地下咖啡店，

---

① Sarah Sabry, The Social Aid and Assistance Programme of the Government of Egypt—a Critical Review, *Environment and Urbanization*, 17:27, 2005, pp. 33—34.

所有的住房也都没有规划,安全性堪忧。这里的多数居民都出生在这里,他们的上一代是从上埃及移民来的,不少人还与老家保持着联系,社区内的社会联系密集,邻居对于相互的情况十分了解。这里离劳务市场很近,附近有各种店铺,也有一些健康和教育设施(参见表 6.19)。

表 6.19 埃及开罗两个社区 El-Ezba 与 El-Zelzal 社情对比

	El-Ezba	El-Zelzal
位置	城中村式贫民窟	城镇边缘
距城市远近	市中心	边远地区
外观	密集、随处可见污水和垃圾	卫生较好
基础设施:水、电、排污	部分有水、部分通电、缺少排污设施	水、电、排污设施均有
密度	极高	一般
住房	居民自建的非正规、非法、破旧住房,并出租	政府提供的低租金、廉租房
道路	狭窄泥泞小路	住宅之间沥青路面和土质道路均有
区域年代	老旧,很多人出生在这里	1992 年新建
社会网络	强大	弱化,碎片式
收入机会	市中心易找到工作	交通成本高,不易找工作
身份证	极少	多数拥有
主要脆弱特征	非法活动、警察、大城市病、环境对健康有影响、非正规就业	偏远(远离劳务市场、远离健康中心)、房租高、缺少工作机会

另一个社区是 El-Zelzal(也叫 Manteket el-Zelzal)。这里并不属于棚户区,1992 年大地震后,埃及政府在 El-Zelzal 兴建了廉租房,居民们搬迁到这里,所以,El-Zelzal 的社会网罗较新,居民们大多数原来住在开罗的另一个贫困社区,也有的来自非居住点。这里与开罗几乎隔绝,交通成本较高,但基础设施较为健全,诸如排污、电力和自来水等均有。这里路面是沥青的,房屋之间有泥土路面联通,环境整洁,贫困状况显然不如 El-Ezba恶劣。El-Zelzal 有附属学校,但是,享有补贴的医院和健康机构尚未建立。El-Zelzal 的房屋租期也不固定。政府廉租房有两种形式:第

一种称为 zelzal，根据不同楼层，住户每月支付 35—50 埃镑租金；第二种是 ekhlaa-edary，租住户缴纳月定租租金 75 埃镑，租户有优先承租权（rent-to-own），可数月支付一次租金。有关部门经常会要求住户搬迁。

（二）两个社区主要共同难题

El-Ezba 社区与 El-Zelzal 社区面临着一些共同的难题。这些难题主要是公共服务和住房等方面的：

第一，造成社区脆弱不堪的头号难题是医疗问题，尤其对于老年人更严重。埃及政府已经倡导免费医疗多年，但目前依旧困难重重。对于那些有收入者，医疗行为造成他们实际收入下降、医疗费沉重，而通常居住在这里的多数家庭都有至少一个病人。改善这里的生存条件需要当地继续预防医疗机构采取行动，同时改善当地环境和交通状况。

第二，价格不断上涨，贫困家庭根本难以负担。这是由于不断地通货膨胀造成的，政府采取向特困者增加发放食品补贴的政策，已经部分缓解了民众的骚动情绪。

第三，在非正规就业部门工作的职工收入极不稳定，是所谓社会“脆弱”的主要根源。只要几天不工作，孩子要么挨饿，要么就得借钱花。El-Zelzal 街头帮工和 El-Ezba 沿街叫卖现象十分普遍。

第四，两个社区的信息不通。人们根本不知道自己的权利和政府的服务，这样就更加剧了社区的“脆弱”感。比如申领食物分配卡，有人屡遭拒绝，却不知道为什么被拒绝。

第五，贫穷家庭教育成本难以承受。虽然学费由政府补贴，但是校服和课外监督孩子的成本过高，有的老师公然强迫家长多交学费补课，否则就不教孩子。几十年来，当地孩子在小学三年级以前，每个月要交补课费 25.40 埃镑，高年级学生交得更多。所以，必须改革埃及的教育体制，但是，当务之急是减少辍学率。

第六，住房方面，也是社区面临的主要“脆弱”难题。El-Zelzal 的居民大多交不起房租，El-Ezba 的居民没有身份证明，房屋面临被拆除风险。萨布瑞认为，这也就意味着政府的“新城镇政策”（new towns policy）的失败。

（三）El-Ezba 和 El-Zelzal 社区的不同难题

El-Ezba 社区面临的主要难题，是政府管理和治安状况恶劣，不断恶化本社区生存状况。例如有个个案，在发生一次犯罪行为后，几天内警察就在本社区内抓了三百多人，直到找出那名罪犯，才释放其他无辜的人。问题的根源是很多人今天挣不到钱今天就得挨饿，而且警察抓人的权力是 1967 年《162 号紧急法》(Emergency Law No. 162)赋予的。同时，由于缺少基础设施，特别是污水处理设施，更加剧了社区的"脆弱"程度。研究还发现，为了自救，邻居之间相互借钱，孩子也不得不时常辍学，或沿街叫卖、打零工挣钱。

El-Zelzal 社区面临的主要难题是交通。因为在本社区附近几乎难以找到任何工作，于是有的人就整天昏睡不起，有的人则天天靠捡垃圾，分分拣拣卖掉挣钱。由于没有建立新的应对机制，也造成社区"脆弱"病。El-Zelzal 社区的最大优点是居住条件不错。



第七章　埃及的慈善与宗教捐助

研究埃及社会保障问题，必须注重其民族特色社会保障思想的研究。作为阿拉伯国家，埃及同样存在两种特有的社会保障方式，即“天课”(Zakat)制度和“宗教基金”(Waqf)制度。笔者认为，这两种方式应当归入慈善的内容。有的学者认为，在当代伊斯兰社会，通过宗教捐助的方式对减少社会贫困有较大的推动。也有学者指出，伊斯兰社会的宗教捐助制度对于实现社会公平和人类发展推动颇大。①近几年来，伊斯兰思想界对于宗教基金制度的兴趣日益扩大，于是有人就指出，这是对早已被人忽视且备受诟病、但在伊斯兰社会早已存在的、民族优秀遗产加以恢复的一个侧面。而从当代社会保障制度观点观察，宗教基金制度的社会保障思想本质、宗教基金体制的管理以及宗教基金基金会的成立条件等相关问题，尤其值得深入研究。②

一、伊斯兰慈善思想与制度

(一) 伊斯兰慈善思想

说到伊斯兰社会的慈善，在阿拉伯语中有两个概念，即天课制度和宗教基金制度，这也是埃及慈善传统的两项制度。在阿拉伯语中，天课(Zakah，زكاة[zæ'kæ:h])基本意思是“生长、净化和增长”(purification and

---

① Dr. Asming Yalawae, Dr. Izah Mohd Tahir, The Role of Islamic Institution in Achieving Equality and Human Development: Waqf or Endowment, http://www.capabilityapproach.com/pubs/Asming%20Yalawae,%20and%20Izah%20TahirWaqfAsmeng.pdf, 2011-06-06.

② Towards the Revival of Awqaf: A Few Fiqhi Issues to Reconsider, http://islamic-world.net/economic/Waqf/waqaf_mainpage.html, 2011-06-06.

growth)；如果指人，意思则是"完善和变得善良"，所以，这个词汇的意思就变为"祝福、增长、圣洁、净化和完善"了。

首先看天课。天课用于伊斯兰教法律时是说，根据安拉的旨意，一定数量的财富对于有相应资格的人来说，要加以奉献，这种对于经济上的弱势阶层的奉献是规定的。伊斯兰教规规定，作为伊斯兰教义信奉者的义务，天课是对贫困者和急需帮助者的义务，天课的目的是使每个受恐惧和饥饿威胁的穆斯林信徒摆脱困扰。天课的思想基础是，人活在世界上并没有创造什么，只不过为世界增加了点什么，所以，必须给予那些贫困者和急需帮助者以相应的权利，以使他们献身真主的事业，实现社会上每个人的保障和生存权。在这项伊斯兰社会制度之下，每个缴纳天课的人都深深意识到《赠与法》(The Law-Giver)所规定的义务，明白这种捐税(levy)的目标与目的，也明白自己有能力缴纳天课。因而，也就有人认为，天课是人类的一个精神滤清器，天课能使人用自己所拥有的财产，避免精神的贫困。而作为一种信仰，天课的目标，主要是通过投资、雇用和均衡消费，促进经济稳定增长；通过平均分配财富，实现更大范围和程度上的收入平等，减少贫富阶层之间收入的极度不平等和社会贫困问题。[1]

在伊斯兰教占主体的社会，天课被认为是穷人对于富人财富所拥有的一种权利，这部分财富必须以权利形式给予穷人，而不是以恩惠的形式。既然天课是个人义务，那么天课行为也就没有回报。伊斯兰传统思想认为，所谓回报，那是后世的事情，只有天课到了穷人的手里头，捐助人才敢期望有回报。因而捐助人愿意向他所认识的所有穷人进行天课，或者把天课捐助给第三方，因为他们知道哪些人更需要救助。因此，在伊斯兰教社会，非政府组织往往比政府机构更加受天课捐助人的青睐。[2]

与天课有关的另一个概念是 Nisaab。按照阿拉伯语的解释，Nisaab(起征点)是穆斯林个人一年内所拥有的、合乎进行天课的最低财富数量。对于每个拥有 Nisaab 的穆斯林来说，天课的义务是规定的，从当代财政思想观点观察，Nisaab 就是免纳天课的最低所得起征点，即现代概念中的财富"免税起点"，无论是何许人等，概莫能外。[3]据研究，伊斯兰教之所

① Ahmad Bello Dogarawa, Poverty Alleviation Through Zakah and Waqf Institutions: A Case for the Muslim Ummah in Ghana, 2009, pp. 5—13.

② M. Fahim Khan, http://ctool. gdnet. org/conf_docs/Khan_paper_BRP_wk. doc, 2011-06-06.

③ 这就衍生出来一个新词 zakahability，意为捐助的能力。

以设定 Nisaab,是避免对于没有能力奉献天课的捐助者进行强制。Nisaab 还是穷人反抗暴君征税的所谓“保险”,同时也是为了使那些并不知道自己是否应当进行天课的普通穆斯林有一个参照点,以尽每个人的义务。满足 Nisaab 要求,需两项条件,即其一是财富数量上,应当是超出个人基本需求以上的剩余(surplus),基本需求包括食品、衣物、住房、汽车、做生意的工具(谋生手段)等。其二是 Nisaab 必须是现有的财富,即除非某个人已经拥有一笔财富一年以上,否则他就无须天课。问题的核心是,对于捐助人来说,在设定年份,起征点已经存在,无论财富是增加了还是减少了。据说,有些地方第二项条件不包括农产品,因为只有农产品收获了,才开始存在。①

其次来说宗教基金。天课与 Sadaqah(复数形式是 sadaqat, صدقة)不同,Sadaqah 属于一种非义务的缴纳,它是和人的信仰无关的一种捐赠方式,属于自愿缴纳,颇具慈善的本意,这种活动包括了宗教基金(Waqf)(وقف,其复数形式为 awqaf, أوقاف),这种形式的捐助,是为了使捐助者在身故后依旧能够不断获得回报。宗教基金行为属于一种高尚的德行,所以,宗教基金在穆斯林文化中有着长期而强大的感召性,其最核心的特征,是捐助人出于自己良好的愿望进行慈善活动,捐助对象是全社会,或者针对某个基金奠基人及其后代家庭,抑或是具体的某个个人,更可以针对一半是个人、一半是社会的捐助对象。在伊斯兰社会,宗教基金的范围包括了社会福利的各个方面,甚至是现代一般意义上、应当属于政府职能的部门,如医疗、教育和国防等。在阿拉伯历史上,奥斯曼(Ottoman)社会就曾经完全依靠宗教基金制度筹集医疗、教育和福利。据研究,那时的奥斯曼帝国堪称具有当代意义的“从摇篮到坟墓”的福利社会,1826 年奥斯曼帝国就建立了相应的管理机构。在 19 世纪以后,天课制度和宗教基金制度曾经过大起大落,因而这个时期的政府收入大为减少,这是由于殖民主义侵略造成的。但是由于这一深厚的历史传统影响深远,宗教基金也就成为当代政府提供公共产品的有力帮手,几乎所有的当代伊斯兰国家都成立了相应的宗教基金和伊斯兰事务部,每年的宗教基金收入非常可观,这笔收入对于提升国民福利大有帮助。除了基金形式的天课,宗教

① Ahmad Bello Dogarawa, Poverty Alleviation Through Zakah and Waqf Institutions: A Case for the Muslim Ummah in Ghana, 2009, pp. 5—13.

基金还建立了不少所谓现金宗教基金(cash Waqf)。现金宗教基金有两种,一种是向现金宗教基金机构输纳现金,自由放贷;另一种是向宗教基金项目进行投资,获取回报。

有人认为,当代阿拉伯各国的宗教基金具有两方面的特征,一是财产巨大,遍布世界各个角落;二是承继下来的历代宗教基金和新的宗教基金,但是两者在各国社会减贫方面,都未能发挥应有的作用。阻碍宗教基金制度可持续发展的主要障碍,则来自法治的不健全、产权制度的不明晰。在20世纪90年代之后,这种状况有所改观,不少伊斯兰国家开始建立负责宗教基金的政府部门,现在也有不少非穆斯林为主体的国家,也尝试建设类似的慈善管理体制,试图复活这项在伊斯兰文化中有长期传统的特色制度。

亚拉瓦博士和塔西尔博士(Dr. Asming Yalawae, Dr. Izah Mohd Tahir)研究指出,西方社会实际上也接受了宗教基金思想,并促进了西方社会发展。在西方社会中,主要形式表现在捐献、基金会、基金和房地产规划等各种制度上。欧美各国最初的收入捐助,一般指定用于教育等项目,例如,西方都有大量的大学捐款来源,资金用于研究和兴办图书馆、博物馆、艺术馆等事业。他们还认为,通过捐助,能解决人类的贫富矛盾,消除人的贪欲、嫉妒和背叛,产生爱和同情,创造公平,促进良好的道德伦理发展。而建立在宗教基金思想基础上的福利组织,已经遍布西方社会,支持着每个社会的专业活动、儿童福利、公司环保教育、记者、医疗和宗教研究。所以,以这种伊斯兰理念为基础建立的西方公益组织,极大促进了社会平等发展与专业的成功。①

(二) 有关天课的相关制度

伊斯兰社会对于天课制度有很严格的规定,对于哪些资产必须进行天课,天课的数量是多少,如何接受天课,都有很明确的制度。

1. 天课的资产范围

伊斯兰教义规定,天课资产(Zakahable Assets)通常必须包括黄金、

---

① Dr. Asming Yalawae, Dr. Izah Mohd Tahir, The Role of Islamic Institution in Achieving Equality and Human Development: Waqf or Endowment, http://www.capabilityapproach.com/pubs/Asming%20Yalawae,%20and%20Izah%20TahirWaqfAsmeng.pdf, 2011-06-06.

白银、商品(merchandise)、农作物、水果、牲畜、五矿产品等。

(1) 金银珠宝。

① 规定黄金的 Nisaab 数量为三盎司或者与 85 克纯金等值，白银为 595 克纯银等值的数量。

② 无论何种物理形态的黄金和白银都需天课，无论属于自购的还是明令禁止使用的。

③ 非金质或者银质的珠宝无需天课。

④ 在哈那非法学思想体系(Hanafi fiqh)中，日常佩戴的珠宝只要达到 Nasaab 标准，就需要进行天课。①

⑤ 在其他的阿拉伯法学思想体系中，对于达到 Nasaab 要求，并且属于投资性购买的日常佩戴珠宝，需要进行天课。

(2) 货币与通货。

① 通货视同黄金。通货的 Nisaab 数量为 85 克纯金等值的财富。

② 手头的现金或者贷出的钱财，以及银行户头中的现金或者建筑协会的投资，国库券、债券、股票的价值溢出均需天课。

(3) 财产。

① 住家和家具、地毯、汽车等不在天课之列。

② 对于购买的投资性财产，应当依照其现值进行天课。储蓄所得的利息也需天课。

③ 如果财产用于出租，天课的条件是租金收入储蓄满一年。

④ 抵押不得作为扣除债务。

(4) 商业经营。

① 商店经营的建筑、固定资产和机器设备不属于天课的范围。

② 债务偿清后流动资本、商品和库存需进行天课。

③ 特定的资本投入包括建筑、加剧、设备，这些项目不属于商业的内容不在天课之列。

(5) 家庭项目。

不属于交易的日常用品，如家庭用品、衣物、家具、不包含金银的装饰品、汽车、用于生产的机器设备、农业牲畜都无需天课。

---

① 逊尼派穆斯林遵从的宗教法(Fiqh)有四大学派(Madhhab)，即哈那非(Hanafi，الحنفي)、沙非依(Shafi'i)、马利基(Maliki)以及汉巴里(Hanbali)。

（6）各种财富形式。

① 天课的缴纳应当按照财富所有者所拥有的不同财富形式进行，如拥有动物者应天课动物。

② 拥有多种财富形式的所有者，进行天课并不得合并计算财富总量，只有那些达到 Nasaab 的具体财富形式才需进行天课。

③ 天课以实物形式缴纳。

（7）其他形式的天课。

① 宝藏和珍宝。

宝藏和珍宝的所有人无论是国家还是个人，其 20%都需上缴天课基金。这笔财富只在开采时一次性缴纳。

② 农产品的天课。

农产品需要天课。各种农产品均需缴纳，但是蔬菜等除外。这类天课属于捐税（Zakah levy）的一种。农产品的天课根据不同的灌溉方式缴纳，对于使用河流（流动的水流）和雨水灌溉的土地，农产品天课的比例为10%。适用井水或者运河水灌溉的土地上的农产品，天课农产品的 5%。

③ 牲畜的天课按照下列标准进行。

表 7.1　牲畜的天课（Zakah）标准

牲　畜	天课数量
骆　驼	5
绵羊和山羊	40
各种牛	30

牲畜的天课应当满足以下条件：首先，天课时，应当满足 Nasaab 标准；其次，已拥有一年以上；第三，自行放牧，满 6 个月以上，如果圈养 6 个月或者以上，则不需进行天课。用于骑乘或者用于驼运物资的牲畜，无需天课，为了出售牲畜而放牧者，也无需天课。

不同的牲畜总数缴纳不同的天课，标准如下：

● 骆驼

表 7.2　骆驼的天课（Zakah）标准

骆驼（头）	天课数量
4 头以下	无需天课
5—9	1 只羊
10—14	2 只羊
15—19	3 只羊

（续表）

骆驼（头）	天课数量
20—24	4 只羊
25—35	1 头一岁龄母骆驼
36—45	1 头两岁龄母骆驼
46—60	1 头三岁龄母骆驼
61—75	1 头四岁龄母骆驼
76—90	2 头两岁龄母骆驼
91—120	2 头三岁龄母骆驼
每 40 头骆驼	2 头两岁龄母骆驼
每 50 头骆驼	1 头三岁龄母骆驼

- 绵羊和山羊

表 7.3　绵羊和山羊的天课（Zakah）标准

绵羊和山羊（只）	天课数量
39 只以内	无需天课
40—120	1 只山羊
121—200	2 只山羊
201—300	3 只山羊
每 100 只绵羊和山羊	1 只山羊

- 各种牛

表 7.4　绵羊和山羊的天课（Zakah）标准

各种牛	天课数量
29 只以内	无需天课（Zakah）
30—39	1 头一岁龄公牛或母牛
40—59	1 头两岁龄公牛或母牛
60—69	2 头一岁龄公牛或母牛
70—79	1 头一岁龄公牛或母牛、1 头两岁龄公牛或母牛

(续表)

各种牛	天课数量
80—89	2头两岁龄公牛或母牛
90—99	3头一岁龄公牛或母牛
100—109	1头两岁龄公牛或母牛
110—119	2头两岁龄公牛或母牛、1头一岁龄公牛或母牛
120—129	3头两岁龄公牛或母牛或4头一岁龄公牛或母牛
130头以上	每30头牛1头一岁龄公牛或母牛
或者每40头牛	1头两岁龄公牛或母牛

2. 天课的接受

天课一般要在当地社区找到接受方，个别部分也可用于其他地方。接受天课的主体分为以下七类，据说这是真主在古兰经中规定的。

(1) 那些甚至连基本必需品都没有的贫困阶层。

(2) 那些征集和管理天课的人，不论贫富。

(3) 那些需要与伊斯兰和解的人。

(4) 被释放的战俘。

(5) 赤贫(abject poverty)而无力偿还债务或担保债务者。

(6) 为真主奉献的人。

(7) 受困于外国或外地无法到达目的地的旅行者，无论是否能借到钱，或者国内有资源以偿还债务。①

(三) 宗教基金的性质、功能与相关法律

宗教基金，阿拉伯语意为“保留”、“扣留”，也有翻译为“宗教捐献”(religious endowments)。特指“保留”安拉对人世间一切财富的所有权，或留置部分或全部财富、或能产生价值收益的土地与产业，专门用于符合伊斯兰教法规定的宗教与社会慈善事业。由此而产生的财产留置方式，后来发展为一种特殊的经济制度，即宗教基金制度，历史上曾

① Rulings of zakah, http://www.iico.net/home-page-eng/zakah-info.htm, 2011-06-06.

广泛流行于西亚、北非、南亚各伊斯兰国家。其特点是以奉献安拉之名义，永久性冻结部分财产所有权，明确限定这部分财富的用益权，留作宗教基金的土地、产业（即义地、义产）归安拉所有，只能用于宗教慈善目的。吴云贵指出，瓦克夫有两种形式。一种是原财富所有人开始就明确宣布，将其部分土地或产业的收益捐赠给宗教慈善事业，用于兴建清真寺、学校、医院、浴池等，称为公益宗教基金。另一种是原财富所有人宣布，将其部分或全部土地或产业首先留归自己的子孙后代享用，直到没有合法受益人时，再用以赈济贫民和需求者，称为家庭宗教基金或私人宗教基金。①

1. 公共宗教基金与私人宗教基金

在阿拉伯国家，根据设立目的（objectives）的不同，通常把宗教基金分为公共宗教基金和私营宗教基金两类。因而可以认为，公共宗教基金的服务对象是社会或者社区，例如，清真寺的宗教基金、中小学的宗教基金、孤儿群体的宗教基金、科学研究的宗教基金、贫困阶层的宗教基金、游客的宗教基金等等。私营宗教基金的受益人，则多为特定个人（群），或者为与创办人存在特定关系的人（群），这种宗教基金也就更加被称为家庭或后人的宗教基金（family or posterity Waqf），后代宗教基金（posterity Waqf）是穆斯林的特有制度。但是几乎所有的私营宗教基金，都有转化为公共宗教基金的部分，因为一般的私营宗教基金均附设了公共条款，规定在私人宗教基金的受益人亡故之后，得把基金的一部分或者全部，转为公共宗教基金或者投入公共事业（a public cause）。

以往西方的某些东方学者，对于私人宗教基金制度抱有强烈的成见。埃及和叙利亚等国也早早就清算了本国的私营宗教基金制度，以避免其中的腐败，但是，无论公共还是私营的宗教基金，都存在一定程度的腐败，这是事实。有研究认为，解决之道在于重新设计治理结构，加强宗教基金（Waqf）的管理。哈里法学院（Khalifah Institute）指出，尽管宗教基金内部有腐败产生，但是，在服务本国的社会目标和增长目标方面，私营宗教基金有着重要的作用。②

---

① 百科全书编委会，《中国伊斯兰百科全书》，http://www.norislam.com/?viewnews-8656，2011-06-06。

② Towards the Revival of Awqaf: A Few Fiqhi Issues to Reconsider, http://islamic-world.net/economic/Waqf/waqaf_mainpage.html, 2011-06-06.

2. 宗教基金的性质

宗教基金(Waqf)具有神圣和不可转让的性质。伊斯兰教法规定，宗教基金产业是以真主的名义留置的，从一开始，就与宗教慈善机构联系在一起，它们为圣陵、清真寺、经学院等宗教设施提供资金。在伊斯兰传统中，宗教基金的设立条件、用途和管理，都必须按照伊斯兰教法的规定执行，即在捐赠基金的创立者去世后，宗教基金必须是不可变更的，不可转让他人，并将最终用于慈善目的。从经济学观点看，宗教基金为其建立者和管理者提供了明显的好处和其他形式的财产。比如，有固定佃期或私产的租地及赠地，它们服从于教法中的有关遗产法而被划分。宗教基金具有相对永久的性质，尽管宗教基金在历史上有许多异变和问题，但宗教基金机构本身被认为是永恒的、不变的，因而是经久的。因此，不少伊斯兰国家专门制定了有关宗教基金的条例和法规，建立了有关的宗教基金部门，实施专门的管理。国家还对宗教基金的管理施行监督和调节。宗教基金的管理机构和管理人员及事务，在宗教部门中占有很重要的地位，因为宗教基金地产规模很大，财产种类很多，涉及面很广，在宗教界中影响也很大。宗教基金会作为一个组织机构，其管辖的清真寺、圣陵、经学院的宗教基金，不受伊斯兰教立法有关继承和遗产条款的限制，而宗教基金的捐赠者和管理者个人则必须屈从于教法的管辖。

3. 宗教基金的功能与作用

伊斯兰文化设施宗教基金，包括清真寺、经学院、苏非道堂、圣陵等，主要起三种社会公共功能。第一，提供符合法律依据的理性投资，比如开展经训规定的宗教礼仪活动、宗教教育和宗教学科的研究等。第二，穆斯林社团维系正常经济生活的调节和平衡的作用，比如要求生产者提供服务，要求商业住宅和零售部门供应货物等。第三，财产和财政的管理职能，比如用于文化设施的商业部门。宗教基金被文化设施重新分配成薪水、奖学金、维修费用重新投资的资本。从作用方面看，首先，宗教基金保证了正常的宗教生活。第二，对宗教教育，特别是经学院提供经费支持。第三，用于支付清真寺的教职人员和宗教基金管理人员的薪金等。第四，宗教基金还用来支持地区性的慈善事业和公益事业。①

① 王建平:《论中亚地区历史上的瓦克夫问题》,《世界宗教研究》2001年第6期。

4. 有关的宗教基金法律与制度变迁

在伊斯兰社会，宗教基金与英国的习惯法(common law)中的信托基金类似，只不过宗教基金的信托人是清真寺或某些个人，尤其是参与管理宗教基金的人士，而受益人则通常是作为整体的社区。宗教基金可以是一块土地、一座医院及其他能带给社区福利的建筑物等。①

宗教基金法(Hukmal-宗教基金)是伊斯兰教法的主要门类法，是关于宗教慈善产业捐赠的法规，亦称宗教基金制度。关于宗教基金法的产生，早期的教法学家曾以伊本·欧麦尔传述的一则圣训为据，说明宗教基金制度源自穆罕默德时代，并据此提出过种种学说和规定，构成宗教基金法的基础。其主要内容为：(1)宗教基金的含义和宗旨。(2)宗教基金财产的捐赠人、受益人、可捐赠物和捐赠方式。(3)宗教基金财产的所有权、占有权、使用权和处分权。(4)宗教基金财产监护人(称为穆泰瓦科)的权利和职责等。其中最重要的一项原则是，对于已被留作宗教基金的财产实体，原所有人不再具有所有权，原所有人和现受益人并不得出售、抵押、赠与、转让这部分财产，不得作为遗产分配予子女、亲属，故常被称为"死地"、"死产"。

自近代以来，鉴于宗教基金制度的种种弊病，许多伊斯兰国家都对之加以修改或废止。在伊斯兰教历史上，属于公益的宗教基金，其留置财产的方式被永久性地冻结了所有权，禁止了处分权，限定了用益权，加之经营管理不善，逐渐丧失了财产的使用价值。而禁止买卖、转让宗教基金的法律规定，使公益宗教基金转变为清真寺的宗教公产，又使这部分财富不能进入流通领域，不利于社会经济的发展。例如，据 1925 年土耳其政府的调查，清真寺占有的土地，占土耳其全部可耕地的 3/4，在阿尔及利亚占 1/2，在突尼斯和埃及分别占 1/3 和 1/8。而家庭宗教基金，实际上是对伊斯兰教继承法的某些缺陷、分配制度的不合理性所作的一种习惯调整。但是家庭宗教基金也存在一定的弊端，一方面有的被继承人以慈善捐赠的方式，将大量财产转让给非亲非故的外人(赠与数额不受限制，可赠与任何人)，从而损害了合法继承人、直系血亲的权益；另一方面，有的部分亲属则被继承人指定为家庭宗教基金的受益人，同时排除了部分亲属的受益权。结果使得伊斯兰教继承法规定的法定继承、遗嘱继承、生前赠与的关系更加混乱不堪。于是，原有的宗教基金制度的消极性、混乱

① M. Fahim Khan, http://ctool.gdnet.org/conf_docs/Khan_paper_BRP_wk.doc, 2011-06-06.

性，引起民众不满。近代以来，西方殖民统治者在部分地区曾颁布法令，自上而下地对宗教基金制度作过某些改革。但直到第二次世界大战后，独立后的伊斯兰国家才对之实行全面的修改和调整。随之大部分国家都通过修订土地法、继承法和宗教基金法，逐步废止了家庭宗教基金，使之成为可以继承和转让的私有财产，而除个别国家外，公益宗教基金则已成为由国家有关部门直接掌管的、名副其实的宗教活动基金。①

二、埃及慈善资金的管理融资问题

（一）埃及的天课规模问题

埃及的慈善活动存在于社会的各个阶层。埃及全国每年慈善活动的规模都非常大，有人估计占到当年国内生产总值的 1.2%—3.9%（参见表 7.7）。埃及“发展服务中心”（Center for Development Services）通过调查指出，在埃及有多达 9 种收入形式均需缴纳天课，其中以工资缴纳的最多，占到调查样本总频数的 72.3%，“银行储蓄存款”位居频数的第二位，接下来是“金银”、“贸易及产业”和“农产品”，而以“提取珍宝”和“奖金”等财富形式缴纳天课的最少（参见表 7.5）。②也有报告认为，埃及的天课数量不易估计，因为这个国家的慈善形式太多，很多慈善活动并不公开。但联合国开发计划署引用的数据表明，埃及的慈善绝对规模较大，非常保守地估计，以 2004 年为例，埃及的慈善规模的绝对金额超过 20 亿埃镑，按当时的汇率（6.196 3 埃镑/美元）折算，合 3.5 亿美元，占当年该国国内生产总值的 0.12%。其中，15 亿埃镑现金、460 万志愿者劳务、5 亿埃镑的实物捐赠。从捐赠对象看，埃及多数人更愿意捐助给个人，而非某个组织。如果进行国际比较，2004 年埃及人均捐赠 5.2 美元，而国际上 2003 年捐赠数额平均则为人均 13 美元。③

---

① 吴云贵，瓦克夫法（Hukmal-Waqf），百科全书编委会：《中国伊斯兰百科全书》，2011-06-06。

② zakah, http://www.nefdev.org/phil/en/page.asp? pn=27, Center for Development Services, 2011-06-06.

③ The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report* 2005: *Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005, p. 49.

表 7.5　埃及流行的天课(Zakah)形式

"天课(Zakah)"/Ashour 分类	频数	%	"天课(Zakah)"/Ashour 分类	频数	%
农产品	197	10.5	银行储蓄存款	340	18.2
牲畜	110	5.9	提取珍宝	10	0.5
动物产品(蜂蜜和牛奶)	67	3.5	奖金	6	0.3
金银	293	15.7	工资	1 347	72.3
贸易及产业	262	14.0			

资料来源:http://www.nefdev.org/phil/en/page.asp? pn=27.

M.费伊姆·卡恩(M. Fahim Khan)认为,在任何社会,以慈善为目的、满足社会各种需要的慈善部门,是除公共部门和私营部门以外的第三部门,而且慈善手段是减少社会贫困现象的一种有效手段。实际上,贫穷阶层才是慈善活动的主要关注对象。任何伊斯兰国家和伊斯兰社区,慈善部门在宗教信条和宗教义务理念之下,团结得很紧密。所以,政府有可能动员慈善力量,包括天课以及宗教基金,重视社会减贫助困计划,推动社会发展。埃及的天课对象分为 7 种,而缴纳的天课为财富或所得的比例分成 3 档,即 10%、5%和 2.5%,"股票交易"、"证券交易"、不需要投入和灌溉的农产品需缴纳天课的 10%,需要投入和灌溉的农产品需缴纳天课的 5%,其余所有项目仅需要天课的 2.5%(参见表 7.6)。①

表 7.6　埃及通常的天课(Zakah)缴纳和 Nisaab 标准

天课(Zakah)对象	天课(Zakah)标准	Nisab 标准
现金	2.5%	85 g 等量黄金
银行存款	2.5%	同现金
股票交易	10%	同现金
农产品	如果有投入和灌溉,缴纳 5%,否则缴 10%;没有发生投入成本时,缴纳 10%	653 kg

① M. Fahim Khan, http://ctool.gdnet.org/conf_docs/Khan_paper_BRP_wk.doc, 2011-06-06.

（续表）

天课(Zakah)对象	天课(Zakah)标准	Nisab 标准
房　产	收入的 2.5%	
专业人士	扣除成本后的收入的 2.5%	
证　券	交易的 10%；投资收入的 2.5%	

资料来源：M. Fahim Khan，http://ctool.gdnet.org/conf_docs/Khan_paper_BRP_wk.doc，2011-06-06.

对于不同社会的天课水平，也有一些估算，参见表 7.7。各国的天课水平差异很大。例如，M. 卡夫(M. Kahf)估计，卡塔尔的天课水平为本国国内生产总值的 0.9%，苏丹的天课则为本国国内生产总值的 4.3%，两国的实际差距几乎高达 4 倍。而且由于难以找到真正的事实数据，不同学者对同一国家的天课水平的估计也差异很大。对于埃及的天课水平，M. 卡夫（观点①）估计为本国国内生产总值的 2.0%，M. A. 扎卡(M. A. Zarqa)（观点②）估计为本国国内生产总值的 3.9%，乌马尔(Fuadal-'Umar)（观点③）更是估计占到埃及国内生产总值的 4.9%，最高估计水平和最低估计水平之差几乎两倍。

表 7.7　不同伊斯兰国家天课(Zakah)占国内生产总值(GDP)的比重

单位：%

国　别	观点①	观点②	观点③	国　别	观点①	观点②	观点③
埃　及	2.0	3.9	4.9	沙特阿拉伯	1.2	3.7	3.4
印度尼西亚	1.0	1.7	2.0	苏　丹	4.3	6.3	6.2
巴基斯坦	1.6	3.5	4.4	叙利亚	1.5	3.1	3.1
卡塔尔	0.9	3.7	3.2	土耳其	1.9	4.9	7.5

资料来源：M. Kahf, "Zakah: Unresolved Issues in the Contemporary Fiqh", in *Majalat Abhafhal-Iqtisdadal-Islami*, vol. 2, No. 1, January 1989, pp. 16—18. M. A. Zarqa, "Nuzumal-Tawzi'al-Islamiyyah", in *Majalay Adhathal-Iqtisadal-Islami*, vol. 2, No. 1, 1984, p. 23. Fuadal-'Umar, "Taqdir Hasilatal-Zakahfi Mujtama' Islami Mu'asir: Halatal-Kuwait", presented to the Fourth International Zakah Conference, Senegal, March 1995.

也有一些研究认为，上述几种观点都没有真正度量出天课的真实潜力，这些阿拉伯国家都没有真正接收到最大的捐助额。1980 年联合国曾

对 8 个产油国和 10 个非产油国的天课进行了实证研究，得出的结论是，产油国的天课水平，应当在本国国内生产总值的 10%—14%，非产油国应当在本国国内生产总值的 3.5%—7%。[①]

（二）宗教基金的管理问题及其改革[②]

从伊斯兰宗教基金和伊斯兰法（The Islamic Fiqh）考察，传统的宗教基金制度创立时具有的思想是，建立一种不依赖牟利行为和不受当局控制的第三部门，所以宗教基金制度和政府部门应无关联。比如，阿里·哈塔卜哈里发（'Umar Bin Al-Khattab）在创建宗教基金之时所写下的法律（Fiqh），成为后世宗教基金的管理法规的基础。当时阿里·哈塔卜哈里发自任宗教基金的管理者，在他身后，管理权委任给了家族成员，但此人不再是哈里发。在埃及的开罗，阿里·扎西尔·贝巴斯（Al-Zahir Bebars）时代发生了政府试图控制宗教基金的事件，然而，却受到如夫卡哈（Fuqaha）和其他穆斯林教派的强烈抵制，最后不得不中止。在阿拉伯国家，包括埃及等，对于宗教基金的实质性控制发生在当代。19 世纪，随着奥斯曼宗教基金法（The Ottoman Waqf Law）的颁布，对于宗教基金管理层的约束也随之开始。但是，这项大法并未真正解决宗教基金的管理问题，管理权实质上仍然为私人所控制，私营的宗教基金也未受到禁止。到了 20 世纪，随着相关立法在埃及和其他阿拉伯国家陆续成为立法，政府内阁中有了"宗教基金部"（Ministry of Waqf））的称谓，也有的国家称"宗教基金总理事会"（General Directorate of Waqf），按照其他政府机关管理公共资产的类似方式管理宗教基金。

有学者认为，政府实质上是最坏的管理者，当代的伊斯兰国家，其宗教基金管理也不断进行改革。例如，苏丹在 1987 年就设立了宗教基金公共公司（Public Corporation of Waqf），科威特在 1993 年依法重组宗教基金部，成立了宗教基金秘书总处（General Secretariat of Waqf）管理本国的宗教基金，类似的改革还发生在卡塔尔等国，无论何种改革都提高了宗

① M. Fahim Khan, http://ctool.gdnet.org/conf_docs/Khan_paper_BRP_wk.doc, 2011-06-06.

② Towards the Revival of Awqaf: A Few Fiqhi Issues to Reconsider, http://islamic-world.net/economic/Waqf/waqaf_mainpage.html, 2011-06-06.

教基金的部分效率。哈里法学院(Khalifah Institute)认为,应当通过建立属地管理机构解决效率问题,以取代效率并不高的政府。这样新的治理结构不但代表宗教基金受益人的利益,也会代表社区的利益,而在社区中,宗教基金的财产代表着社会工作和社会利益中的基础资本(an infrastructure capital)。当前伊斯兰社会所急需的,是建立一套与经济型公司类似的治理结构,通过关联各种利益的董事会制度,参与宗教基金的管理决策。

(三)关于宗教基金的融资问题

在传统意义上,伊斯兰社会的宗教基金融资方式共有五种:举借、长期一次性租赁(Hukr)、双向支付式租赁(Al Ijaratain)、吸收新的宗教基金并进行替换(交换),其中只有吸收新的宗教基金才会增加宗教基金资本额,提升宗教基金的产出水平,其余四种方式属于一般的基金运作方式,作用只是把呆滞的资金盘活。①

1. 设立宗教基金的基金融资

历史上这种方式的基金是1 500年前由乌塔曼('Uthman)②设立的饮水基金会,起初他只购买了鲁马村(Ruma)水井的一半所有权,后经过允许才购买了另一半所有权,并把新产权增加到水井最初的所有权中。而在伊斯兰社会中,清真寺也常常以这种方式设立宗教基金,清真寺每次都依靠这种方法扩大规模。还有一种常见的扩大宗教基金的手段,是为宗教基金增添新的设施、接通电源以及暖气等。在伊斯兰社会发展史上,那些中小学校、医院、孤儿院、大学、墓园等也都靠这种方式不断扩大规模。在伊斯兰教的经典法律著作中,还能发现诸如以下实例,承租人往往通过增加承租地上的建筑、栽种树木而增加资产,并认为这样做合乎扩大宗教基金的相关法条,因为通过栽树行为,那些已经成为宗教基金的资产得以更加稳固。

2. 举借贷款满足宗教基金需要

在伊斯兰社会中,各地都有宗教基金管理层(The Nazer of a Waqf)

① Towards the Revival of Awqaf: A Few Fiqhi Issues to Reconsider, http://islamic-world.net/economic/Waqf/waqaf_mainpage.html, 2011-06-06.

② Muhammad, Holy Prophet Pbuh(571—632 *AD*).

为了应付开支、盘活旧宗教基金(Waqf)而举借贷款的案例,通常这样的借贷行为事前必须由监督法官(The Supervising Judge)同意。例如,历史上就有为购买种子和肥料、雇用急需的劳力而借贷的讨论,也有为了修缮破败的宗教基金(Waqf)房产,举借贷款的事情。但是,类似这种举借贷款的事情,需被理解为其目的不是为了增加宗教基金的资产,而是为了盘活宗教基金的资产,由此还将产生额外收入,仅仅说是为了进行房产的修缮举借贷款,并不必然得到同意。

3. 替代宗教基金

这种管理宗教基金的办法,实际上也就是用一个新宗教基金置换旧宗教基金,最终提供与基金创始时相同或者类似的服务内容。在正常市场条件下,宗教基金的资产没有增加,实质上这种办法并不属于为基金融资。但是,由于宗教基金本身并不能售卖,所以,在发生替换行为之后,就会产生服务内容。在现实生活中,那些在人口稀少地区修建的校舍,可被修建在人口稠密地区的校舍取代,但其前提是前一个宗教基金恰巧有了新的用途。而采用部分替代宗教基金的方式,这种为宗教基金融资的办法值得重视,特别是在都市用地上割出一块修建房产,以增加宗教基金的收入。

从经济学上观察,无论是整体替代或者部分替代的宗教基金,其资本价值并没有增加,但是,收入却增加了,而且,只有在发现了原有宗教基金的新用途之后,置换才有可能,置换的后果是提高了原来的宗教基金的流动性,个别情况下还能提高服务的产出水平。

4. 长期一次性租赁(Hukr)

Hukr 一词的含义是垄断或排他性(monopoly or exclusivity)。顾名思义,这种扩大宗教基金的方法,是由宗教基金管理层把基金的产权(the right)租赁出去,然后在一定租期内收获一次性租金(lump sum),租金是提前支付的。承租人可以运用个人资源对房产进行开发,自负风险。这种承租的排他性权利可延续很长时间,甚至长过人的自然寿命期,有时甚至是永远权利。在具体形态上,这种权力可以是一种金融权利(financial rights),因而可进行市场交易、买卖、继承、按照遗嘱馈赠等。但是,这种方式的租赁,对于宗教基金来说,必须是为了宗教基金的目的,例如修缮清真寺。研究发现,宗教基金的这种长期一次性租赁方式,在其排他性价格被用于弥补受益人的事业运行费时,极易发生权

力滥用现象，这是因为，事实上长期一次性租赁减少了宗教基金的未来收益。不过，如果把一次性租赁所得用于购买新的宗教基金生产性资产，增加宗教基金的规模，还会产生新的收入流，效果如同从前。也就是说，这种扩大基金的方式本身是中性的，但从受益人或者目标的角度观察，效果却不同。

5. 双向支付式租赁（Al Ijaratain 方式）

Al Ijaratain 方式的宗教基金，通过达成长期租赁合约，收获两部分租金，一部分是提前支付的一次性租金，用于修缮宗教基金资产，另一部分是每个租期支付一次的租金，即年租。在某种程度上，这种融资方式与长期一次性租赁类似。只是在这种方式中，宗教基金收到的第一笔提前支付的租金，必须用于修缮物业之目的，双方只有在宗教基金房产修缮完毕后，再进行实质性租赁。有人认为，这种融资方式的条件对于出租方太苛刻，因为第一笔租金的使用目的为定向的，此后的年租通常要小得多。

宗教基金的以上五种融资方式在历史上都存在过，而且，当前在伊斯兰国家也都有不同程度的发展。学者们提出，宗教基金的融资方式也要随着历史发展进行革新，其主要的原则有三：即分享原则、出售原则、租赁原则。而且，其他的包括融资（murabahah）、固定资产融资（istisna'）、租赁（ijarah）和国际贸易（mudharabah）在内的四种方式，都能保证宗教基金管理层拥有排他的管理权。其中，国际贸易原意是一种特殊的销售方式，伊斯兰国家的银行通常运用这种方式，推动无利息的交易活动（riba-free），Murabahah 通常用于资产融资、地产和微型金融活动，也用于外贸活动。[①]Ijarah 的基本意思是租赁、租金或工资，所以，其含义是通过出售利益、有用性或者服务，以获取固定的价格或者工资。伊斯兰国家的银行通常通过向客户提供资产性的设备使用权，获得固定收益。

以国际贸易方式为宗教基金融资，要求管理层像企业家那样，运用管

---

① Murabahah 阿拉伯语为“مرابحة”。伊斯兰金融业的根本原则是这样一个观念：伊斯兰教禁止“riba”。虔诚的穆斯林将“riba”翻译成卑劣的“利息”，并坚持认为，“符合伊斯兰教法的”产品和金融工具不应该包含利息支付。然而，一些穆斯林坚持认为，“riba”的意思是“高利贷”，并由此得出结论：常规的银行业是完全可以接受的。参见《伊斯兰银行在怀疑中成长》，2006 年 6 月 8 日，http://www.ftchinese.com/story/001004808，2011-06-06。

理手段管理基金的投资业务，通过与银行达成借款协议，对基金的物业进行修缮后，加以出让或租赁，所获的收益归还银行。而在固定资产融资方式下，宗教基金首先与银行达成物业扩展项目协议，银行则与供货商签订合同，供货商再把宗教基金所需物料，以银行名义交付宗教基金，基金用对物业进行扩展之后的收益加以归还，银行无权介入管理。最后，租赁方式融资则保证宗教基金管理层完全保持着对于宗教基金的控制权，在得到管理层许可后，银行可以在宗教基金的地产上建设住房物业，期限达数年。物业建设完工后，管理层把这所物业，既可能是学校，也可能是医院，还有的可能是写字楼、单元住宅等，出租给融资方相等的年限，所获收益用于宗教基金的目的，租金是固定的，用于补偿融资方的投入，期限终了后，银行则将无权进入物业。

三、埃及政府对捐助事务的管理

（一）宗教基金与政府的关系

伊斯兰国家的行政官僚制度愈发达，政府与宗教基金官员的相互作用就愈大，政府对宗教基金的监督也就更加严格。在历史上，伊朗的萨法维王朝、奥斯曼帝国和阿拉伯地区印度的莫卧儿王朝，都有监督宗教基金的部门。一般来说，统治者与宗教基金管理者的关系是十分密切的。这是因为，不少统治者是宗教基金的恩惠人和保护人。统治者和地方政府都以维护宗教基金的权益为要事，当执政当局牢牢地掌握政权时，它向圣陵的经济运作及其宗教基金财产的完整提供了强有力的保护，结果一些显赫家族，事实上成了宗教基金收益的获益者。因为根据教法，历代统治者都严禁分割宗教基金财产，严禁对宗教基金财产的任何侵犯或改作他用。①

中东北非国家政府设机构管理天课并加以分配的例子也有一些，如也门政府就有专司机构，沙特阿拉伯、利比亚也都制定了专门立法，接受和分发天课，马来西亚、巴基斯坦和苏丹也有相应的政府机构。有的天课的义务项目是强制性的，并在法律中得以明确，政府对此有专设机构；有

① 王建平：《论中亚地区历史上的瓦克夫问题》，《世界宗教研究》2001年第6期。

的天课项目，法律不予明确的，则自愿缴纳，可以捐给政府也可以捐给其他实体。①

对于天课的管理，埃及等国也对自愿捐献者的天课管理建立了专门机构，建立专门管理机构的国家还有巴林、孟加拉、印度尼西亚、约旦、科威特、安曼、卡塔尔等。更多国家则完全给予私营机构、非政府组织接收和管理天课的权力。由于在这些国家，天课的捐献均无正式通道，所以，一般认为，这种捐助效果就会打折扣。实际上，伊斯兰国家在天课制度建设方面能够起到的作用，就是通过立法保证制度的正常建设与运作，并强化机构的稳健运行。所以，在社区层面、国家层面乃至国际层面建立相应的管理机构，为的是对如何满足贫困阶层的需要加以预测，以便得到更加稳定的资源。而这类捐助通常是最不受短期经济波动影响的慈善形式，它的根基稳固，有宗教信仰作基础，即使有短暂的经济波动或经营损失，但这种慈善行为并不易受到影响。②

（二）埃及政府的捐助管理

埃及管业部(The Ministry of Awqaf of Egypt，وزارةالأوقافالمصرية)位列中央政府十八部之中，专司宗教捐助(Religious endowments，awqaf)管理事务。③现任管业部部长是扎周克博士(Mahmoud Hamdy Zakzouk)，该部部长事务理事长(Director General of Ministry of Awqaf for Ministers Affairs)是阿里·莎菲尔(Diaa Eddine Al Shafil)。

埃及成立管业部之前，一般是由各个清真寺救助本国的穷人，这样一来，清真寺实际上就有了独立于国家和政府的实质，这是由于清真寺在财政上独立于任何人的控制以后，就能够任意利用所掌握的钱财资助穷人，而且，伊玛姆(imams)也就能对任何他认为重要的人进行祈祷，无需听从政府旨意。有种观点认为，政府一旦接办了民间捐助事务，人民就将遭受苦痛，因为穷人失去了代言人，原来的代言人 Al-Azhar 也成了政府的宣传工具。

埃及的宗教基金从穆罕默德·阿里时期开始国有化，到纳赛尔总统的时候，捐助就被视为是国家的一部分了，但是，民间的抵触情绪一直存

①② M. Fahim Khan，http://ctool. gdnet. org/conf_docs/Khan_paper_BRP_wk. doc，2011-06-06.

③ http://en. wikipedia. org/wiki/Ministry_of_Awqaf_%28Egypt%29，2011-06-06.

在，甚至在 1977 年，埃及管业部长达哈比（Muhammadal-Dhahabi）就遭到极端分子杀害。随着时代的进步，埃及民间的观念也在发生变化，管业部和清真寺一般被认为是国家的控制机器，伊玛姆本人也成为国家的雇员，所以，国家也就通过控制伊玛姆，指导着宗教事务。人们认为，现在国家想让伊玛姆说什么，人民就听到什么，而且国家也在不断降低清真寺的影响力，所以，埃及管业部的职能越来越强大，它还是全国宗教基金档案中心，管理着数百年来的大量有关文件资料档案。

（三）未来天课制度在减贫方面的作用

天课制度有利于各国的减贫事业。非洲国家的贫困发生率非常高。据资料显示，沙哈拉以南地区国家的贫困发生率高达 25%—75%。多项研究均指出，天课制度对于降低贫困发生率有较大作用。不同国家的天课采取不同的形式，不少国家至今仍然任由私营机构完成这项捐助义务，非政府组织和志愿者在收集天课和发放天课方面起着核心作用。还有的国家则采取公共部门、私营机构和第三方合作的合作模式办理天课，其中公共机构只负责那些易于识别的捐助物（Amwal Zahira），其余则交由私营机构和非政府组织处理。

以巴基斯坦为例，政府往往委托银行扣除储蓄存款的天课。操作方法是，政府首先规定了哪些日子是天课日，在天课日这一天，银行将对客户的存款统一扣除 2.5%的天课。对于非穆斯林和存款不满一年的账户，扣除的天课还将返还。据介绍，这个办法既没有减少客户在账户中提走现金，也没有降低银行的信誉，政府收取的天课高达 10 亿卢比，几为国内生产总值的 1%，并且有继续升高的趋势。巴基斯坦政府还广泛建立了发放天课的全国—地区—各地网络救济贫困，政策的实施主要针对极贫困者。各地天课委员会的组成人员中包括清真寺代表，天课向处于社会最底层的 20%贫困者发放的救济占其可支配收入的 39%。这项制度已经成功运行 20 多年。一些海湾国家也有这样的制度，它公开透明，易于操作，值得仿效。[①]

① Fahmi M. Nasir：Integrating Faith-based Institutions，http://fahminasir.blogspot.com/.../integrating-faith-based-institutions.html，2011-06-06.

宗教基金制度长期以来在减贫事业上发挥着重要作用，同时由于宗教基金资金的投入，又引来了更多的减贫投资。伊斯兰社会有大量的宗教基金资金，但是目前还缺少投资方面的法律制度和有效的强制措施。近几年来，伊斯兰开发银行（Islamic Development Bank，IDB）建立了世界宗教基金基金会（The World Waqf Foundation，WWF），动员各国的宗教基金组织赞助和支持医疗、教育以及其他社会事务。



第八章　埃及的住房保障

40 多年来，埃及政府通过住房的社会保障政策，在全国提供了数以百万计的经济适用房设施。据 2005 年的数据，由政府建设的住房占到全部住房供给量的 36%。但是，即使是如此数量的住房，还远远未能满足市场需要，各地城镇私搭乱建现象普遍，不正规住房建设问题极为突出，严重扰乱了城市住房法规的执行，同时使得埃及全国的住房问题更加突出。①解决埃及人民的住房保障问题，必须进行政策改革，包括住房补贴制度，加速发展住房金融。

一、埃及的住房部门概况

（一）埃及的住房产业与住房供给

埃及住房产业在国民经济结构中占有重要地位。作为社会福利政策的一部分，埃及住房业的发展为埃及城乡以及中低收入者提供了大量的廉价住房，对于社会稳定有很大的帮助。目前，埃及住房业依其增加值计算，每年贡献了全国国内生产总值的 5.6%，是埃及全国第七大产业部门，住房产业的增加值仅稍低于畜牧业(6.3%)。当然如果把住房福利制度的改革视为机遇的话，更大的机会是相对于埃及的经济发展而言，将起到巨大的推动作用。埃及住房建筑部门在 2002 年雇员总数达 153 万人，年增长率 5%，而一般建筑行业为劳动密集部门，而且

① Egypt Human Development Report 2005, Choosing Our Future: Towards a New Social Contract, 2005, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 139—146.

所需劳动力只是知识程度较低的人群，这是与埃及的人口现状相吻合的。据测算，埃及建筑行业总共能够吸纳的就业量可达 183 万人（参见表 8.1）。[1]

表 8.1 埃及 2004 财年住房产业在国民经济结构中的地位

行　业	增加值所占比重(%)	与能源增加值之比
作物农业	13.2	0.7
畜牧业	6.3	1
石油生产	10.5	25.6
交通运输	7.3	8.7
贸易金融保险	15	1.6
住房设施	5.6	0.5
政府劳动	9.4	

资料来源：Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Egypt-Toward A More Effective Social Policy: Subsidies and Social Safety Net*, No. 33550-EG, The World Bank, December 16, 2005, p. 63.

2000 年统计显示，埃及的初步城市化率（City Primacy level）只达到 36%，被评价为"城市化严重不足"，与此同时，1993—2002 年全国公有住房存量只有 29%，高达 30%—60%的住房为非正式住房（贫民窟）。1998 年埃及的统计房价收入比为 4.9，1999 年的房租收入比为 20%。以房价收入比的国际比较为例，2006 年埃及的房价收入比达到 7 倍，同年同是中东北非国家的阿尔及利亚达到 12 倍，摩洛哥达到 7 倍，约旦为 3 倍，突尼斯为 6 倍，土耳其为 5 倍，而美国则为 4 倍，墨西哥也为 4 倍，显示了埃及的房价相对过高，住房保障政策滞后（参见表 8.2 及附表六《中东北非国家的住房指标比较》）。

---

[1] Egypt Human Development Report 2005, Choosing Our Future: Towards a New Social Contract, 2005, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 139—146.

表 8.2　埃及住房供给指标一般状况

指标项目	数值(统计年份)
房价收入比	4.9(1998)
房租收入比(%)	20(1999)
人均住房面积(m^2)	12(1993)
住房信贷组合(%)	7.40(1993)
住房抵押贷款占国内生产总值(%)	3(2000)
地价收入比(已开发土地价格)	3(1998)
非正式住房存量/贫民窟住房存量(%)	30—60
公有住房存量(%)	29(1993—2002)
城市化率(%)	36(2000)"城市化严重不足"
标准差	2

资料来源:Deniz Baharoglu (TUDUR), Nicolas Peltier (MNSIF), and Robert Buckley (TUDUR), Laura De Brular, Hedi Larbi (MNSIF), *Mena Region: The Macroeconomic and Sectoral Performance of Housing Supply Policies in Selected MENA Countries: A Comparative analysis: Algeria, Egypt, Iran, Jordan, Lebanon, Morocco, Tunisia, and Yemen*, Regional Initiative on Access to Housing by the Poor—Comparative Analysis of Housing Sector Performance and Policy in selected MENA Region Countries, April 2005, p. 59.

据 2002/2003 财年和 2003/2004 财年的统计,埃及全年的住房供给数量分别在 25.06 万套和 26 万套,只能满足人民需求的三分之一左右,尤其是经济适用住房建设,尽管已经达到全部新建住房供应量的一半上下,却根本无法满足住房需求。目前埃及的城镇住房和乡村住房的比例大致为 2∶1,这是由于埃及本国的经济资源的禀赋有很大差距,因为埃及大多数人口还是居住在乡村,城市化率很低。而且由于住房信贷极度落后,大量中低收入者根本无法承受不断攀升的高房价,致使埃及的住房问题更加恶化。如果把中东北非国家的住房信贷发展分成四个层次:即"不发达"、"小型并由公有金融机构占主导"、"小型并有发展潜力"、"相对发达但仍由公有金融机构主导",除约旦属于最高一个层次,埃及与摩洛哥、突尼斯、黎巴嫩均属于"小型并有发展潜力"的住房融资类型(参见表 8.3 和附表七"中东北非国家的住房金融发展现状")。

表 8.3 埃及 2002/2003—2003/2004 财年的住房供给

住房类别	住房等级	2002/2003 财年		2003/2004 财年	
		数量(套)	%	数量(套)	%
城镇住房	经济住房	125 600	50.10	131 000	50.40
	中等水平	32 000	12.80	35 000	13.50
	中等水平以上	9 000	3.60	10 000	3.80
	小计	166 600	66.50	176 000	67.70
乡村和开垦土地上建房		84 000	33.50	84 000	32.30
总　计		250 600	100.00	260 000	100.00

资料来源：Stephen Everhart，Berta Heybey，and Patrick Carleton，*Egypt：Overview of the Housing Sector*，Housing Finance International，June 2006，p. 14.

又据 2007/2008 财年和 2008/2009 财年的统计资料，埃及城镇的经济适用房建设有所加快，其比重上升到 60%以上，但是农村住房建设又开始下降，造成新的非正式住房建设的问题上升，为今后的住房建设埋下了更大的隐患(参见表 8.4)。

表 8.4 埃及 2007/2008—2008/2009 财年的住房建设情况

住房类别		2007/2008 财年		2008/2009 财年	
		数量	%	数量	%
城　镇	经济适用房	147	63	182	61
	其他住房	30	13	45	15
农　村	拆迁与经济适用房	60	25	70	24
开发商性质	公共住房建设机构	10	30	70	23.6
	私营建设机构	167	70	227	76.4

资料来源：Socio-economic Development Plan 2008/2009. 阿拉伯埃及共和国新闻部新闻总署:《埃及年鉴 2009》，埃及驻华使馆新闻处，第 340 页。

(二) 埃及住房的供求管理与后果

1. 埃及的住房供求方式

人口的增长加剧着埃及住房情况的恶化。自 1800 年以来，埃及的人

口增长异常迅猛，截至 2011 年 7 月，埃及全国人口达到 8 208 万人，位居全球第 15 位。全国可耕地面积在 200 年中增加了两倍有余，然而人均耕地面积却下降了 80%，每户住房占地也从 1.4 英亩（约 5 666 平方米），下降到 0.3 英亩（约 1 214 平方米），全国用于居住的面积从 420 万英亩（约 16 997 平方千米），上升到 2 500 万英亩（约 101 171 平方千米），净增 5 倍以上（参见第一章中“埃及人口”一节和表 8.5）。

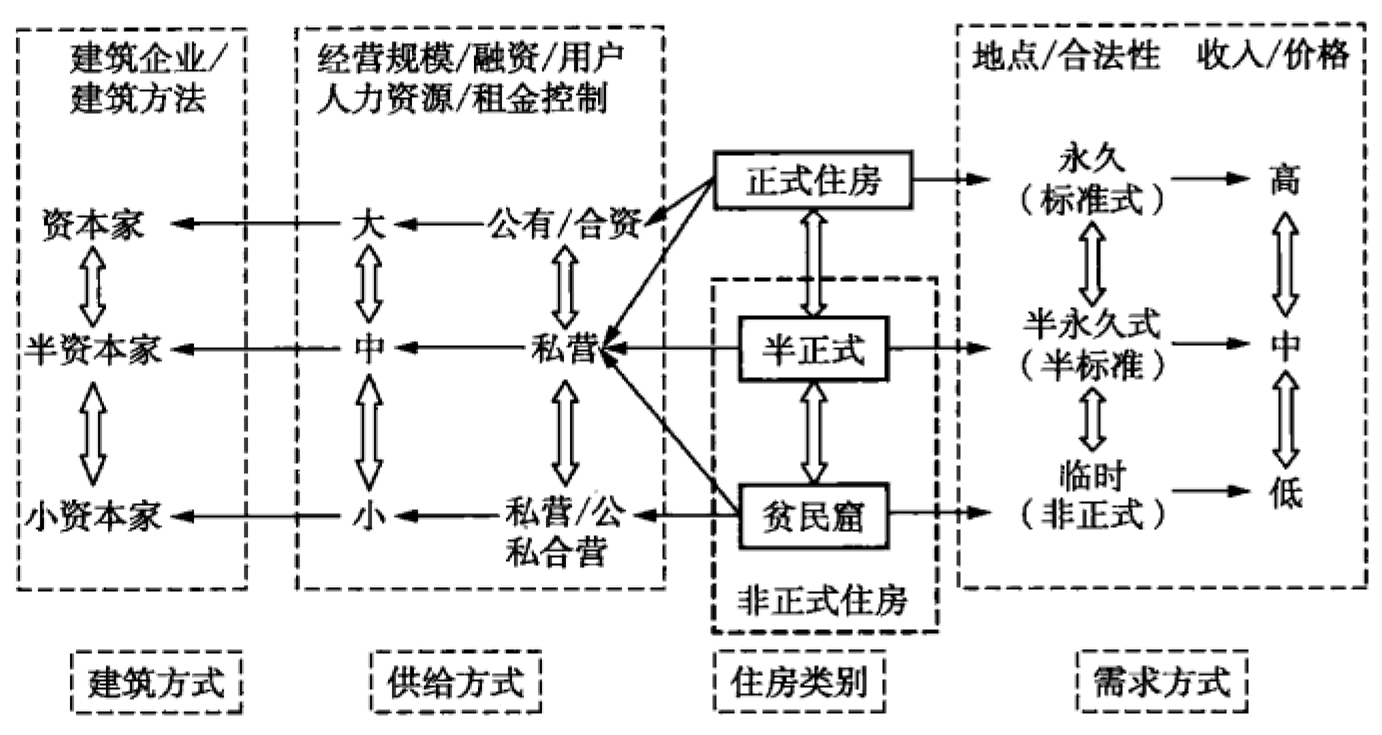
表 8.5　埃及两个世纪以来的人口、土地与住房面积变化

时期	人口（百万）	可耕地（百万英亩）	居民人均耕地（英亩）	住房用地（百万英亩）	每户住房占地（英亩）
1800	3	3	1	4.2	1.4
1900	11.2	4.7	0.4	6.6	0.6
1950	19	5.2	0.3	7.3	0.4
1996	62	7.8	0.13	12.5	0.21
2017	82	10.7	0.13	25	0.3

资料来源：Dr. Nabil Ashry Ibrahim El-Nahas, *A Suggested Strategy Towards an Effective Treatment of Housing Crisis in Egypt*, The Second International Conference for Development and the Environment in the Arab World, Assiut March 23—25, 2004, p. 2.

由于历史文化原因，埃及的住房供求目前形成了经纬分明的两大体系，即“正式住房”体系（the formal sector）和“非正式住房”（the informal sector）体系。其中，在非正式住房体系中又分成两大亚类：“半正式”住房体系和“贫民窟”。两大住房体系分别对埃及的住房供给需求发生直接影响。对于正式住房体系的需求来说，其建设地点经过规划，具有法律上的合法意义，面对的对象收入高、房价也高；正式住房体系对于住房供给的影响，不但要求建筑企业资本量大，建筑方法先进，而且房屋建成后的规模、租金都较高，住房信贷既有公有，也有合资，还有私营方式的，对于融资方式的不同影响，也导致一些中等建筑商和融资机构加入，相对而言使得共有住房出现分层，租金有所降低。对于非正式住房建设来说，半正式住房的提供者主要是私营承包商，贫民窟则主要是自建或者由私营机构承担的，住房简陋，属于非法建房，住户都是低收入阶层。当前非正式建房占全国住房建设的相当比例，令埃及政

府头疼不已(参见图 8.1)。



注:箭头为各个主体之间的联系。

资料来源:Ahmed Soliman, Housing Mechanisms In Egypt: A Critique, *Neth. J. of Housing and Environmental Res.*, Vol. (1989) No. 1., p. 33.

图 8.1 埃及的住房体系以及供求方式

埃及的住房开发有私人和国家共同承担。据披露,[①]1981—1994年埃及全国新建住房 240 万套,除去私营住宅开发和自建住房的套数,公共部门提供的住房仅有 12 万套。而且,埃及公共部门提供的住房套数是逐年递减的,在第二个五年计划(1986—1990)交付住宅 5.26 万套,第三个五年计划(1991—1995)交付 23.25 万套,第四个五年计划(1996—2001)交付 3 万套,由此可见国营住宅建设的滞后。于是私营住房的兴旺催生了高房租的出现,这也是埃及社会经济发展超前社会政策的一个重要表现,大量住房的上市并没有解决社会问题。而在这个历史时期,埃及的地价出现大幅飙升,从 99 埃镑/平方米先后上升到 250 埃镑/平方米和 300 埃镑/平方米,[②]在埃及这是极其严重的通过膨胀,工资收入者越来越艰难。而另一方面埃及又出现了“有房没人住,有人没住房”常见现象。据有关资料显示,从 1981—1985 年这个历史

① The Egyptian Center For Housing Rights, Report to CESCR in Response to the Egyptian Government Report, Regarding the Right to Housing (issues 27 & 32), http://www.echr.org/en/asd/02/rep-un.htm, 2011-06-20.

② 约 3.49 埃镑等于 1.00 美元。

时期，埃及的住房空关现象十分突出，多达 100 万套空关，其中有 80 万套在农村。与此同时非正规建房开始成为普遍现象，这批人口高达 1 156.1万人。[①]

2. 埃及住房部门存在的问题

埃及近 10 年来的改革在不少领域取得了进步，然而，在住房方面却导致社会反响越来越激烈。据调查报告指出，不但低收入阶层居住条件严重恶化，而且中等收入住房也在恶化，无论是租房还是购买自有住房。甚至正在埃及社会中崛起的中产阶级，也找不到住房，只能住在未经规划、私搭乱建的房子内。专家指出，从住房方面看，改革以来埃及社会已经分裂成两个阶层：第一个阶层是住房租金受到控制的承租房，或者家庭自有住房阶层；第二个阶层是那些无论付房租还是有购买意愿，都无法得到住房者。后者是埃及社会的一颗定时炸弹。总之，几十年来的政治经济改革，对于低收入阶层和中产阶级来说，住房问题变得更加复杂、更加难以解决了。[②]住房问题严重困扰埃及政府长达三十余年，并产生了所谓"非正式区域现象"，这种现象愈演愈烈，住在坟地、修车铺、贫民窟、渔船上、店铺内的现象非常普遍。产生这种现象的主要原因来自于埃及近年来私有化进程的不断加速，政府提供的公共服务越来越少。在埃及颁布《1996 年第 4 号法》后，住房售价的上升和房地产投机加剧，房东和租户的关系失去法律约束。[③]曾经有埃及专家提出了埃及存在"住房危机"的观点。所谓"住房危机"主要包括三个方面的问题，即人口增长带来的住房需求急剧增长，城市人口密度急剧上升问题，以及非正式住房问题。尤其是非正式住房问题在埃及十分严重，难以想象。统计指出，在 1994 年，埃及全国非正式居民点分布于全国 15 个省的 517 个地区，容纳了 800 万人口，到 1996 年更是扩大到 1 043 个区域，容纳人口超过 1 200 万人，占地面积达到 344 平方公里。显然，埃及的非正式居住问题已经失控，同时

---

① The Egyptian Center For Housing Rights, Report to CESCR in Response to the Egyptian Government Report, Regarding the Right to Housing (issues 27 & 32), http://www.echr.org/en/asd/02/rep-un.htm, 2011-06-20.

② The Egyptian Center For Housing Rights, Report to CESCR in Response to the Egyptian Government Report, Regarding the Right to Housing (issues 27 & 32), http://www.echr.org/en/asd/02/rep-un.htm, 2011-06-20.

③ The Egyptian Center For Housing Rights, http://www.echr.org/en/info/about.htm, 2011-06-20.

大量良田被破坏，约有 5—7 万英亩（约 202—283 平方公里）的耕地消失。①

近年来，埃及通过了一些住房信贷法规，来解决购房政策错位问题。埃及的房贷政策是与收入挂钩的，举例来说，如果需要贷款额度为 1 万埃镑，贷款利息 2 000 埃镑将在贷款的同时提前扣除，实贷额仅为 8 000 埃镑，4 年内还款 1 万埃镑。根据埃及经济社会发展的现实，40%的人口生活在贫困线以下，这部分人和中产阶级的下层人口根本无力承担如此高的贷款负担。②埃及的住房抵押业务发展缓慢，住房金融微不足道，造成埃及的住房市场绩效较差。埃及的住房抵押法（The Real Estate Finance Laws of 2001）是 2001 年通过立法的，真正开始实施是 2004 年，但是直到 2006 年初，总共只办理了 16 笔住房抵押业务，可见没有相应的抵押信贷，中低收入阶层要想买得起住房，只能是梦想。与此相应，中低收入阶层所居住的房屋，无论是公有住房还是非正式住房，法律界限（legal title）均不明晰。在住房方面，埃及中低收入阶层所面临的最大难题是物业登记（property registration）困难、手续繁琐，且管理部门收取的物业登记费（registration fees）过高。由于埃及的基本法制（critical legal infrastructure）缺失，因此合同强制力很差。埃及物业登记费率原来高达 12%，新法律实施以后降到了 3%，目前还在考虑进一步降低这笔费用。如果仅用以弥补登记管理成本，将来有可能降低到 1 000 埃镑以下。在管理体制上，也存在很多不尽人意之处，如对于银行业向住房部门发放信贷的禁令、信用风险信息不通以及繁杂的规则等。埃及中央银行规定，住房信贷的比率仅为 5%，有分析认为未来可能会提高到 10%。但无论如何，这样的限制显然抑制了需求，而且对于住房供给的抑制也是明显的。据估计，埃及城镇住房的 90%以上是没有产权（formal title）的，所以根本无法进行抵押（collateral）贷款，同时也限制了投资发展，基础设施的改善也就十分缓慢。

---

① Dr. Nabil Ashry Ibrahim El-Nahas, *A Suggested Strategy Towards an Effective Treatment of Housing Crisis in Egypt*, The Second International Conference for Development and the Environment In the Arab World, Assiut March 23—25, 2004, p. 1.

② The Egyptian Center For Housing Rights, Report to CESCR in Response to the Egyptian Government Report, Regarding the Right to Housing (issues 27 & 32) The Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR).

埃及的住房供求失衡严重。据分析,埃及的住房和建筑业公共投资占埃及政府总投资的50%,1998年全部新建廉租正式住房的50%由政府补贴(总共63 000套)。新建住房中廉租房不足,中高档住房所占比重较大。中东评级与投资人协会(Middle East Ratings and Investors Service, MERIS)预计,埃及每年的住房需求达75万套,其中48万套为婚房,22万套属于置换房,还有5万套老年公寓。但是,2004年埃及住房供给只达到了24万套,只能满足需求的三分之一(参见表8.3)。[①]

埃及政府提供的住房远远不能满足中低收入阶层的需求。由于埃及人口增长过快,公有住房无法满足需求,非正式住房市场向市场提供了大量的低廉房产。2003年曾针对开罗市的马塔里亚城(Matariah)和吉萨市(Giza)的埃尔·达克罗尔城(Boulaq El-Dakrour)两个非正规居住地区进行了一次实地调查,为制定立法和强化管理非正规住房市场做准备。调查结果表明,非正规住房多由本地开发商利用当地劳力兴建,这些开发商都有与本地当局打交道的丰富经验。其建造模式通常是由承包商完成混凝土主体,装修则由地主本人完成。有时,建筑价格是通过打下的混凝土地桩数量计算的,建筑材料通常有地主本人从附近的建筑市场采购供应。承包商用于打通政府等各个环节的灰色成本,通常由地主直接支出,或者由承包商支出后,再由地主转移支付。承包费一般支付现金,通常施行分期付款方式,开工前一次性支付30%—40%的费用,剩下的建造费用按照双方的约定,再分期支付。为了建房,大多数住户都依靠亲友的借贷渠道、个人储蓄或者社会网络,先行支付定金。不过,多数人都有关系,通过贿赂打通各个环节。这些住房的单套面积通常为50—120平方米,很少有超过200平方米的,最低的修建两层,最高的达到八层之高。为了及早住进非法房产,并形成既成事实,通常工期在两年之内完成,那些工期超过两年者,通常属于关节未打通或后续资金有问题。到2003年,非正规建设的单价已经从1997年的300埃镑/平方米上升到了450埃镑/平方米,6年内涨价达50%。空置的房屋则依照《1996年出租法》租赁,但这种空置房屋的房

① Stephen Everhart, Berta Heybey, and Patrick Carleton, Egypt: Overview of the Housing Sector, Housing Finance International-June 2006, 9—15.

租也是一般穷人难以承担的。[①]

政府对于出租房房租的控制，加剧了埃及住房的紧张局面。从资料来看，埃及住房租金的沉重是一般人根本不敢问津的，除了每月交租之外，一大笔的定金更是让承租户望而却步。《1996 年第 4 号法》规定，埃及的住房租金决定于租赁市场供求，这一规定给埃及贫困阶层带来很大影响。有一种说法认为，此举加剧了非正规住房市场的发展。批评者认为，该法不保护租赁户，一般租赁市场上房主均一年签订一次合同，年末涨房租，一旦租赁户不答应即撵人。后来，埃及政府住房部在 1996 年起草了保护住房租户的所谓"居住联盟法案"("Occupants Union Bill")，但是，有些专家认为这种做法属于违宪。这项法案提出，租赁户必须承担房屋的更多维修义务，房主有权监督租赁户维修房屋。这样，又加重了租赁户的负担。于是，又有人提出，通过发放建筑许可证，通过收费的方式建立基金，支持穷人租房，或者以收取住房印花税的方式建立维修基金。[②]这些做法某种程度上又造成埃及的住房空置非常严重。2006 年的一项统计发现，全国有 180 万套住房闲置，其中 100 万套闲置住房位于开罗，闲置率达到 14.5%，根据国际通行标准这是比较高的情况。闲置的主要原因有以下几方面：父母专门为子女购置的住房；由于政府控制租金，房屋出租得不偿失；房主准备出售，但却由于住房信贷政策修正之后没有找到下家。[③]再以埃及开罗的租金与收入比及其弹性数值再与各国城市的比较而论，开罗的房屋租赁市场上，无论是承租户还是房主，在一定收入水平上，出租房屋或者承租房屋的弹性都是最低的，用一句俗语来说，即是埃及的房屋租赁市场"死水一潭"，其原因显然是制度不合理，造成市场绩效低下。印度的班加罗尔市，收入低于埃及开罗，但是租赁市场的承租人弹性和房主租赁弹性都高于后者；哥伦比亚加里市、菲律宾马尼拉市以及韩国首尔的收入都高于开罗，承租人弹性和房主弹性，也都更高于开罗

---

① Egypt Human Development Report 2005, Choosing Our Future: Towards a New Social Contract, 2005, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 139—146.

② The Egyptian Center For Housing Rights, Report to CESCR in Response to the Egyptian Government Report, Regarding the Right to Housing (issues 27 & 32), http://www.echr.org/en/asd/02/rep-un.htm, 2011-06-20.

③ Stephen Everhart, Berta Heybey, and Patrick Carleton, Egypt: Overview of the Housing Sector, *Housing Finance International*-June 2006, 9—15.

（参见表 8.6 和表 8.7）。

表 8.6　埃及不同住房的租金价格和定金

单套总面积(m^2)	定金上限(埃镑)	月租金(埃镑)
50	3 000—5 000	75
65	7 000—9 000	75—175
75	10 000	150—200
90	10 000—12 000	150—250
120	10 000—15 000	250 以上

资料来源：The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005, p. 145.

表 8.7　埃及开罗与各国城市的租金与收入比及其弹性数值

城　市	收入中位数*(美元)	承租人		房　主	
		收入中位数**	150 美元	收入中位数	150 美元
印度班加罗尔	81	0.10	0.08	0.25	0.18
埃及开罗	104	0.07	0.06	0.10	0.08
哥伦比亚加里(Cali)	259	0.19	0.25	0.17	0.20
菲律宾马尼拉	432	0.09	0.14	0.27	0.42
韩国首尔	469	0.42	0.22	0.40	0.76

注：* 按照官方汇率和当地价格指数折算成 1981 年美元。 ** 对于收入中位数的承租人，其租金收入比为 0.10；对于收入为 150 美元的承租人来说，其租金收入比为 0.08。

资料来源：Stephen Malpezzi, Stephen K. Mayo, The Demand for Housing in Developing Countries: Empirical Estamates from Household Data, *Economic Development and Cultural Changes*, 1987, p. 714.

埃及解决住房和就业问题刻不容缓。埃及的住房自有比率(rate of owner occupied property)，属于中东北非国家中最低的，居住在公有住房中的人口比率最高，同时埃及解决住房抵押收回(foreclosure)纠纷的期限最长。以住房自有比率为例，埃及只有 32%的住房属于个人所有，本地区的阿尔及利亚有 45%的住房为自有，摩洛哥为 46%，约旦高达

75%,突尼斯达 67%,土耳其达 60%,而美国达到 61%,墨西哥更是达到了 83%,显然埃及的落后情况极为严重。长期以来中东北非国家的人口增长率很高,尤其是处于工作年龄的人口增长明显,这些人口不但需要工作,而且更需要住房。1990—2000 年埃及处于 20—29 岁的人口增长了 30%,2000—2010 年增长也达到 20%(参见附表六"中东北非国家的住房指标比较")。①

(三)埃及达米埃塔省非正式地区情况②

埃及住房市场产生不规范性的因素很多。这里我们剖析一下埃及达米埃塔省非正式地区的发展现状,有助于了解这一问题的严重程度。在很大程度上,埃及的不规范住房是由于人口的膨胀以及产业的发展,加上规划较落后等原因,产生了大片的非正式用地环绕在城镇地区周围,形成不甚良好的居住生态;而城市发展也开始侵占农业用地,造成类似非正式用地的存在,久而久之,专门从事非正式用地房产的开发商也应运而生,并衍生了一系列的产业链。

达米埃塔省(Damietta Governorate)是埃及 29 省之一,位于埃及北部,省府为达米埃塔市。北临地中海,尼罗河于本省注入地中海。面积 589 平方公里,人口 1 092 316 人(2006 年统计)。达米埃塔省下辖 4 个中央行政区(central administrations)、10 个城市、35 个村民单位、59 个村庄和 722 个村落。本省拥有 7 所学院,19 家专业培训机构,657 所中小学。达米埃塔市的木匠和家具业很有名,木器出口到中东和欧美国家,这里 80%的收入与家具行业有关。③达米埃塔省的土地按照其生产力分成 6 个等级。其中,第 1 类土地:具有高度生产力的黏土和垆坶土(即黏沙土)、渗透率中到高,一般位于河岸或者海岛边缘地带。第 2 类土地:平均生产率以上,常常由黏土构成,基本不存在盐度或碱度问题。第 3 类土地:平均生产率,严重干旱地,地下水位与地面以下 1.5 米以下,盐度或碱

① Stephen Everhart, Berta Heybey, and Patrick Carleton, Egypt: Overview of the Housing Sector, *Housing Finance International*, June 2006, pp. 9—15.

② Damietta Governorate Statistical Year Book, 2000, Damietta Environmental Profile, http://www.eeaa.gov.eg/English/reports/seam/e1_8.pdf, pp. 76, 77, 93, 2011-06-20.

③ Damietta Governorate, http://en.wikipedia.org/wiki/Damietta_Governorate, 2011-06-20.

度异常问题常见，通常这里的土壤为沙地或者含钙质地。第4类土地：生产能率低下，小片地，地下水在80厘米深度以内。第5类土地：荒地。第6类土地：包括已被开发用于住房、道路和公用设施者(参见表8.8)。

表8.8　埃及达米埃塔省2001年土地生产力等级结构划分

	等　级	面积(费丹)	小计(费丹)	%	评价
已开发	第1类	0	112 208	0	
	第2类	23 348		18.26	熟地
	第3类	55 826		43.66	熟地
	第4类	33 034		25.84	熟地
未开发	第5类	3 685	15 644	2.88	新地
	第6类	11 959		9.36	未开发
	合　计	127 852		100	

注：1费丹约等于24公亩(2 400平方米)。
资料来源：Damietta Agricultural Directorate. Damietta Environmental Profile, http://www.eeaa.gov.eg/English/reports/seam/el_8.pdf, p.47.

达米埃塔省非正式地区发展不容忽视。长期以来，由于埃及城市的快速扩张，大片农田被占，尤其是达米埃塔城市地区情况尤为严重。统计表明，在达米埃塔省的城镇地区(Cordons)已经产生了78块非正式的聚居区，占用了大片农田，对未来的经济发展产生了极大的问题。达米埃塔城市地区非正式用地面积为15.432平方公里(3 674英亩)，非正式用地已为城市用地的44%，人口密度达45.28人/英亩。非正式用地开始侵占城市道路，环绕达米埃塔市有33块非正式用地，环形宽度达1平方公里，人口占城市总数的50%，人口密度达253人/英亩。其中，有5块地区需要完全清理。在8座城市中，埃尔·博格(Ezbet el Borg)非正式地区的面积超过该市的正式地区面积，埃尔·卢达(El Rouda)市的非正式地区面积与正式地区面积相当，埃尔·巴泰克(Kafr El Bateikh)市非正式地区面积也即将超过正式地区的面积。非正式地区的人口密度，其中达米埃塔市达到253人，埃尔·扎卡(El Zarka)市更是高达639人。在78块非正式用地上面生活的人口达166 368人，占1999年达米埃塔城市地区人口的18.2%(参见表8.9)。

表 8.9　埃及达米埃塔省非正式占地面积统计

城　　市	非正式居民区数量(块)			面积(km²)		人口估算(1999年)(人)		非正式占地人口密度(人/英亩)
	升级	需拆除	小计	非正式	城市	非正式	城市	
达米埃塔(Damietta)	32	1	33	0.95	10.6	57 216	83 300	252.95
埃尔·巴(Ras El Bar)	0	2	2	0.03	8.5	692	8 292	96.88
埃尔·博格(Ezbet el Borg)	1	0	1	1.89	1.6	37 352	34 322	83
法拉斯哥(Faraskour)	22	2	24	0.251	5.54	24 604	32 672	411.7
埃尔·卢达(El Rouda)	1	0	1	9.6	9.6	18 045	20 174	7.89
埃尔·扎卡(El Zarka)	2	0	2	0.023	0.4	3 500	15 664	639.13
卡尔·萨阿德(Kafr Saad)	11	0	11	0.118	6.23	3 672	25 915	130.7
埃尔·巴泰克(Kafr El Bateikh)	4	0	4	2.57	3	21 287	25 827	34.79
合　　计	73	5	78	15.432	37.47	166 368	246 166	45.28

资料来源:(Damietta Governorate Statistical Year Book, 2000), Damietta Environmental Profile, http://www.eeaa.gov.eg/English/reports/seam/el_8.pdf, p.76, 2011-06-20.

在一些地区城市用地占用农用土地的现象更加突出。非正式用地造成城市本身和城市环境恶化,而为了满足低收入的非正式人口膨胀的住房需求,城市地区出现了不少非正式的土地开发现象,占地达 550 英亩(约 222.67 万平方米)。对此若不尽快加以控制,将带来未经规划的城市铺摊子发展(sprawl),造成越来越大的生态压力。达米埃塔市人口资料显示,该市新城中的大多数工人并不住在市内,而是住在房价较低的地方。该市曾经规划到 2017 年使城市人口达到 25.5 万人,但是如果不采取好的住房政策,这一人口目标难以实现,也就无法支撑其

港口和其他产业发展。按照目前的数据推算,到2017年本地人口只能达到5.4万人。

新社区建设的问题。①据资料显示,埃及的新城规划也遇到一些难题,主要是新城规划后吸引建房人住的能力较差。现实情况不容乐观,新城人口规模低于估计值。例如十月六日市(October Six City)计划建成后吸引50万人口导入,实际上第一期仅有7.5万人进入。五月十日市(May Ten City)计划到如人口25万人,实际第一期只有10万人生活在这里。其主要原因是,各种住宅在建设数量下降的同时,却建设了较多的豪华型住房。这里的住户无法在本地实现就业,多数家庭都需要到外地求职工作,而且新城的各种服务不配套,降低了人们的入住期待。最重要的一点是因为在新城购买住房成为很多家庭不吃不喝也难以实现的愿望。以十月六日市为例,购买一套住房首付需要4 000埃镑,此后前三年每月分期付款1 000埃镑,这是连中产阶级都难以支付的,遑论低收入阶层。此外,还有新房的纳税问题,也加重了住房成本。

二、埃及住房政策及其实施

(一) 近几年来埃及住房法律的改革

1. 埃及的住房法律及其改革

埃及的房地产业相关立法不多,涉及房地产的法规主要分成两种,一种是正式的立法(law),还有一种称为政令(decree),主要有如下几大类:②

第一类,有关住房信贷立法。《2001年第148号法》,也称为《不动产融资法》(Real Estate Finance Law)。该法正式实施是2004年年初,规

① The Egyptian Center For Housing Rights, Report to CESCR in Response to the Egyptian Government Report, Regarding the Right to Housing (issues 27 & 32), http://www.echr.org/en/asd/02/rep-un.htm, 2011-06-20.

② 有关法律可参见 Investia Venture Capital, Egypt Real Estate Market, February 2007, pp. 5—6. http://www.investiaco.com/Research/English/EgyptRealEstateMarketinGeneral.pdf, 2011-06-12。

定银行和不动产信贷公司可向购房人提供长达 20—30 年的贷款，明文规定首付款比例为 10%。法律实施的第一阶段，住房抵押贷款面向所有群体，不过埃及第一家住房抵押公司(Taamir Mortgagee Company)开办的住房抵押贷款业务主要面向低收入群体，抵押对象是面积在 50—93 平方米的小型物业，贷款享受优惠利率 5%—8%。现在埃及政府为了调控住房抵押业的发展，专门依法成立了不动产金融总局(The General Authority for Real Estate Finance, GAREF)。

埃及根据美国的住房抵押法制定了《2001 年抵押法》，目的之一是想解决中低收入阶层的住房供给问题。《2001 年抵押法》规定，银行可以以补贴贷款或者非补贴贷款方式，向购房者提供信贷，也可向管理企业和商业企业提供类似贷款，对现有住房的装修贷款也包含在内。法律规定，购房者自付部分为 20%，还款期最长可达 20—30 年。通过住房信贷，购房者获得抵押房屋所有权，但是，如果购房者违约 6—9 个月，银行有权收回房屋。借贷金融机构可以是银行，也可以是非银行金融机构，但是，对于这两种金融机构的管控办法不同。对于银行发放的住房信贷，签约双方分别是银行和购房者，这一点与美国法律相同，管制相当严格，包括向住房部门信贷不超过 5%上限的规定；埃及对非银行金融机构信贷业务管理的法律是《第 148 号法》，虽然非银行金融机构住房信贷的操作办法类似，但是政府的管控更严。这类金融机构在住房信贷业务中，属于买卖双方之外的第三方，金融机构首先从售房者手中购入房产，根据市场情况进行加价，然后再根据分期付款办法(the installment method)售予购房者。为了鼓励发展抵押购房业务，埃及政府还制定了相应的补贴政策，专门针对失业者的住房金融抵押，给予 3 个月的延付期，这样就降低了违约的比率，非银行金融机构风险得以下降。①

住房信贷的操作办法。购房者可以个人贷款，也可以由开发商贷款，但是，贷款期限都不足 8 年。而且，由于规定购房者不得进行抵押(collateral)，所以，两种贷款方式的利率都较高，因此，中低收入阶层对于这两种信贷方式的利用有限。开发商进行信贷时，通常利用分期付款办法。购房者按照房款的 25%—50%支付首付，然后在 3—8 年内付完余款，这

① Stephen Everhart, Berta Heybey, and Patrick Carleton, Egypt: Overview of the Housing Sector, *Housing Finance International*, June 2006, pp. 9—15.

样房屋所有权才能过渡到所有人名下。中低收入者对于这种购房条款难以承受。2005 年 4 月,埃及政府通过了一项办法,由抵押融资局(Mortgage Financing Authority)和埃及国民银行(National Bank of Egypt)共同成立一个合作社计划(joint cooperation program),目的是支持住房抵押业务发展,利率定为 12%以下,还款期长达 10—20 年。

第二类,有关古旧房屋保护立法。《1998 年第 2 号军法令》、《1996 年第 7 号军法令》、《1961 年第 178 号法》和《1998 年第 463 号法》均作出规定,除非房屋结构出现问题需要拆毁,所有的房主对于 40 年以上的老旧房屋不得擅自拆毁。

第三类,有关房屋出租的法令。《1996 年第 6 号法》规定,对于非住宅类房屋年租金提高幅度为 10%,房产的继承人得继承房屋出租的权利和义务。《1996—1997 年租佃关系法》(The Landlord-Tenant Relationship Act, 1996—1997)规定,埃及政府不再介入房屋租赁合同,租金由市场决定。《1996 年第四号法》明确规定了租赁合同中房东和承租人的相互关系,该法把埃及民法中的相关条款适用于未曾出租的房产,适用于房屋租赁合同到期或即将到期而不具有空置的权利。《1981 年第 136 号法》规定,如果用于出租的物业从居住用途变更为非居住用途,可根据房屋的年限酌情提高租金,否则住房租金不得擅自提高。

第四类,有关建筑业的立法。《1996 年第 101 号法》规定缩短建筑企业获得开工许可证的时间,减少相关费用,规定建筑安全条件和标准。

第五类,有关政府对物业管理的法令。《2001 年第 75 号政令》、《2001 年第 94 号政令》规定,埃及公共企业部长宣布,埃及公有企业所有的不动产必须经土地评价委员会(Land Valuation Committee)、埃及农业部评价国有土地最高委员会(Supreme Committee for Valuing State Lands)或埃及政府服务总局(General Authority of Government Services)审核。两项政令还规定,所有的公有不动产必须经拍卖和投标,具体方法一事一议。只有出价最高者才有权获得公有不动产,除非出价低于政府最低价格,但是出现这种情况须经最高议会审议后拍卖。

第六类,有关土地分区的法令(city zoninig regulation)。这类法令规定比较广泛,如禁止购房者擅自改变房屋用途,规定房地产开发投资须符合相关环保要求,建筑承包商开工前须提交环境评价报告等等。

最后,埃及《民法典》(the Civil Code)严禁剥夺任何埃及人的房产。

2. 埃及土地的调整和成本改善机制

埃及土地调整的机制特征是:(1)开发行为以土地的统一规划为基础。(2)政府有权使用(access)住宅用地。(3)政府收回由农用土地向城镇用地功能转换的成本。(4)通过出售某些地块,变更为商业用地和进行投资,获得基础设施和服务融资。(5)土地重划以后向原有地主发还一些地块,虽然地块相对不大,却比较接近基础设施和服务体系。[①]

无论西方国家还是诸如韩国和印度等发展中国家,都制定了相应的土地调整政策(land readjustment),其基本的思路是促使某一城镇毗邻地带(urban-fringe area)紧挨着的不同的土地所有者,结成伙伴,统一规划、统一提供服务、统一进行区内的功能定位(subdivision),从而政府与地主分享土地调整的利益,并共同分担成本。以日本为例,城镇土地供给的30%来自土地调整行为,值得提到的是日本的名古屋市,有77%的居住用地(habitable land),是通过这种开发办法进行的。韩国曾经制定实施过342项土地调整工程,成功地转换了347平方公里的土地功能,用于城镇的规划开发。这样的国际经验自然引起了负责全国城市规划审批的埃及空间规划总署(General Organization of Physical Planning, GOPP)的关注,于是接连在达米埃塔市的萨拉巴斯(Sharabas)村举办了多次各种研讨班,探讨实施的可行性问题,各方反应积极。据称,地主们最高愿意出让50%以上的土地,以获得基础设施的使用权和接近服务区。

(二) 埃及住房政策措施与成效

埃及近几年来加大了住房政策的推进,着眼于解决人口增加过快、城市地价上涨、发展压力大、住房融资制度滞后等问题。其具体做法有:

(1) 为兴建住宅提供土地和各种服务设施,兴建面向中低收入群体的住房设施。

(2) 通过提高缴纳“不动产融资活动保险和支持基金”(The Insurance and Support of the Real Estate Financing Activity Fund),为帮助青

---

① Regional Network of Local Authorities for Management of Human Settlements, *Municipal Land Management in Asia: A Comparative Study*, New York, United Nations, 1995, p. 92.

年人买房提供信贷等支持手段，以这种融资方式提供的住房，都位于特定的区域内。埃及《不动产融资法》(Real Estate Financing Law)对购买这种住房者给以支持；《不动产融资法》还制定了分期付款和有限月供政策，且限定住房金融机构的利率。

(3) 政府通过发行住房债券为住房建设进行融资。

(4) 鼓励私营机构参与政府的住房建设计划。

(5) 完成《统一建筑法》(Unified Construction Law)立法程序，消除城市规划与建设中的疑难和矛盾。降低不动产登记费用，缩短不动产办理登记的周期。其中，在埃及吉萨省(Giza)的多基(Dokki)已经开始试点工作。

(6) 通过整理非正规聚居区，以遏制这类区域的扩张势头。

(7) 在新城内扩大建设计划，特别是向中低收入者提供更充足的住房。

中低收入住房建设工程计划主要是三类：

第一类："穆巴拉克全国青年住房工程"(Mubarak National Project for Youth Housing)。这是一个主要面向低收入青年群体提供标准住房的全国性建设项目。政府为每套住房提供40%的信贷资金，此外政府还提供合作社贷款，以月供形式支付，利率为6%，住房信贷分30—40年还清。"穆巴拉克全国青年住房工程"最早开始于1987年，在全埃及的13个城市为青年购房者提供1.5万套住房，该项目一期首先在埃及的十月六日市动工兴建。

第二类："未来住房项目"(Future Housing Project)。这是一项主要面向低收入年轻购房者的住房建设项目，政府为"未来住房项目"提供建设用地以及地面配套设施，基本服务也由政府提供，另对每套住房提供合作社信贷资金1.5万埃镑，最长还款期定为40年。

第三类："全国住房项目"(The National Project for Housing)。2005年，当时的埃及总统竞选宣言中提出了这项计划，承诺从2005年到2011年在全国兴建50万套住房，每套住房将享受1.5万埃镑的补贴，建成的住房将在全国各省市平均分配，售价公开。后来由于建筑材料涨价等原因，政府为此多支出了10亿埃镑补贴资金，为此政府支出达75亿埃镑，

作为配套工程，政府还支出了 65 亿埃镑的融资与基础设施建设补贴款。[1]

（三）埃及解决新增人口住房的主要措施

1. 改善新城与城镇社区

实施新城建设工程，通过改善新城和城镇社区条件，可解决 450 万人的居住问题。这项住房计划包括了新建 20 个社区，总面积达 60 万费丹（约 14.4 万平方米）面积的项目。截至 2004 年的 25 年中，埃及政府总共投入 220 亿埃镑用于建设基础设施，同期，私营住房建造商投入资金 400 亿埃镑。更加可观的是住房建设推动了就业发展，同期新建工厂 2 935 座，投资总额达 230 亿埃镑，年产值达 290 亿埃镑，解决就业岗位 285 万个。由政府和私营房地产商建设的住房分别达到 34.5 万套和 29 万套，解决了 300 万人的住房需求，使新城总人口达到了 150 万人。

但是，埃及的新城建设依旧面临一些特殊问题。例如，建设速度赶不上人口增长速度、住房规划导致了房地产投机、政府主管部门新城区建设局（New Urban Community Authority，NUCA）某种程度上成了变相高价出售土地，以及政府主管部门和其他机构配合不协调，导致学校、医院、社会机构和娱乐项目建设不配套。

为了吸引人口向新城转移，埃及政府采取了多项相关政策措施。(1)把新城区建设局转变成政府控股公司，新城则成为控股公司的附属资产，以完善管理、吸引更多的私营企业加入。(2)创新住房机制为中低收入者建设自有住房提供 150—300 平方米的地块，地价分 4 年支付，这种建设项目实行特殊的开发规则。(3)对于参与建设住房的私营建筑商，免交基础设施使用费，并且通过政府购买部分私营房产，增加私营房地产公司的销售收入。

这些新的住房建设机制推动了埃及住房产业发展，满足了市场需求，但是要实现 2020 年政府的住房建设目标，还需要进一步措施。(1)政策必须关注城镇贫困人口的住房需求，地块面积要更加适合他们的居住要求，应当为他们提供软贷款，还款期也需要有宽限；同时政府需要为建设

---

[1] 阿拉伯埃及共和国新闻部新闻总署：《埃及年鉴 2009》，埃及驻华使馆新闻处，第 334—335 页。

低成本廉租住房的房地产商提供政策补贴。(2)加速新城区建设局和附属新城控股化速度,加强政府监管。(3)在新城与旧城之间加速建设连接线。④加快新城的政府管理机构入驻。

2. 更好利用城镇用地

城镇地带棚户区的改造政策。1993年,埃及出台实施了《全国提升非正式居民点政策》(National Upgrading Policy of Informal Urban Settlements),这项政策主要有针对性地提升城市边缘地区的棚户区(Informal urban settlements)、基础设施和道路交通状况,政府还在有些地区加大了提升基本服务的投入。通过这项积极的改造政策,投入的28亿埃镑发挥了较大效能。但是不容忽视的是,随着农村移民的流入、城市失业加剧、贫困化程度有所加深,这项政策的实施效果也受到了一些不利影响。

城中村改造政策。在埃及的任何城市,都可见到城中村(inner city slums)。城中村甚至坐落于市中心地带和人口稠密的区域。改造城中村,虽为城市建设的现代化带来很多机会,但是,在当前的高地价背景下,埃及政府长期以来控制租金上涨、社区容积率难以提升、加上城市房屋结构失衡、基础设施老旧不堪、城市服务带病运行,这些都是令执政者头疼的大问题。联合国开发计划署2005年提出,采用公共投入和私营相结合的方式(the concept of public/private partnership)解决这项难题。首先,整理地价,使之回归常态,提升城郊居民点的基础设施水平;其次,采用成本补贴方式,实施全国统一棚户区拆迁计划(slum renewal projects)。

为了实现上述政策目标,埃及政府主要采取了以下办法:

(1) 通过整理地价,完善城镇服务体系,提升城市水平。在埃及,全国城镇90%的地产和房产均未经登记,这主要是由于个人私自建房、政府管理部门制定的复杂而高昂的房产登记程序以及缺乏激励性登记制度造成的。埃及的地籍(registered land title)类似一种抵押品,无论是地籍登记,还是房产登记,都需要按照一定的管理法规进行登记并确定权属,之后地方政府即可以此进行改建扩建,并征收地方房地产捐、其他税费。

(2) 通过建设"社会发展基金"(Social Fund for Development)贷款与专业银行的贷款机制,激励城镇住房改造工程。埃及政府在2005年就发布了通过复兴经济,逐步修订城市改造政策,并率先完成中心城区棚户区搬迁和改建的样板工程计划(In-situ relocation or redevelopment of

inner city slums)，对此，政策给予城市核心区所有的城中村以优惠条件进行搬迁改建。新的规划包括给棚户区现有的居民提供可选择的住房，无论承租户还是房主，并规划了保护区和城市设施区域，预留了类似旅游、商务和居民社区活动的区域，同时为原有居民提供住房开发补贴。

为实现中心城区棚户区搬迁和改建的样板工程计划，每个需要改造的区域都成立了控股公司，由私营资本参股，原有的房主可依各自的房价作股份投入，还有一些私人投资者，政府方面主要是各省以及代表住房部的新城区建设局。为此，新城区建设局推出另一项政策，即在新城社区为那些希望自建住房者划出一片土地，鼓励自建住房，发展微型企业(microenterprises)，住房建设资本则通过股票证券市场募集。控股公司在准备开发计划、评估地产价格、安排基础设施、城中村居民(original residents in-situ)搬迁或进行资金补偿、开发建设全程管理与融资等方面，都拥有一定的权力。省政府一方则在项目审批、与其他部门协调、保证达成项目开发目标方面发挥作用。

这类项目建设中对于原有房主(original landowners)的资金补偿政策有三种方法，一是按照其房产的现价直接支付，二是按照比其房地产市场价格更高的估价给予公司股份参与投资，三是以原有房产交换新社区的住房。对于租户的补偿方法主要有：直接补贴、实物补贴或交换在新社区的地块，或者在重新规划的原地分配建设住房。

关于住房建设筹资。如果在社区住房基金(community savings for housing)中增加个人资金，根据法律进行信托管理，就能吸收更多建设资金参与住房开发，还能杜绝对住房建设资金管理使用不善的问题，如采购当地的原料，雇用本地劳力，支付土地押金等。而银行对于本地居民的身份鉴别也易于进行住房建设融资。为了加快建设经济适用房的速度，埃及政府实施了一种抵押贷款办法。对于商业住房，政府给予部分项目优惠，或者给予定向利率补贴。在住房未达一定标准的地区，居民户主还可根据其房产现有价格，获得一定的补贴款。

3. 关于非正式住宅区的升级与安置计划

埃及纳塞尔(Mansheit Nasser)市已经开始在沙漠上建设国内最大非正式住宅区。这里居住着大约 50 万人口。埃及的沙漠是国有的，但是这里基础设施缺乏，没有城市服务，地面老化，街道狭窄。埃及住房部联合开罗市政府，制定了在原地(in-situ)分期拆迁建设计划，以改善生活设

施、提供城市各项服务，并为私营企业留出投资用地。在第一期和第二期建设项目实施中，已经建成了 4 350 套住房，另有政府直接提供融资支持的 2 300 套住房已经建成。这些住房的建筑面积在 53—63 平方米，造价平均为 5.5 万埃镑，政府以赠款方式出资 3.9 万埃镑，剩余的 1.6 万埃镑，其中 1 000 埃镑为住房定金，其余的 1.5 万埃镑由住房合作社提供 40 年的住房抵押贷款。还剩余 2 050 套住房建设计划，这部分建设资金由阿布扎比（Abu Dhabi）基金会提供，住房面积为 70—73 平方米，建设成本为 7 万埃镑。在全部 300 万套非正规居住区住房建设计划中，10%的住房需要拆除，重新投入开发，总的建设成本大 165 亿埃镑，住房建设将由公私合作的形式提供部分资金，部分由私营企业提供资金，需要政府出台激励措施，这样就能减轻政府资金压力。[1]

（四）沙漠毗邻地带居民区的扩建

在沙漠毗邻地带建设住房计划，将为五六百万居民提供住房。在埃及，一般那些离沙漠距离在 3 公里以内者，通常被称为“沙漠毗邻村”或者“马卡兹”。据埃及 1996 年人口普查结果，埃及 16 个省与沙漠毗邻，其中有 93 个马卡兹，居民 1 900 万人，这部分居民占农村人口的 48%，生活在 2 070 个村子里，这些村子紧邻沙漠者达 753 个，居民超过 600 万人之多。从区域上看，上埃及的所有马卡兹都和沙漠毗邻，在全部 1 430 个村庄总数中，484 个村子就建在沙漠旁边，所以上埃及地区的农村住房建设工程十分艰巨。调查显示，未来埃及全国 2 070 个沙漠毗邻村将是主要的人口导出区域，流向城镇。这些村庄的主要特征，是收入低、经济机会极为有限。如果当地要留住人口、减少居民流出，必须通过土地开发，设立中小企业，安排其他经济活动，在附近为他们建设住房、修建基础设施，以创造就业机会。[2]

---

① The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and The Institute of National Planning, Egypt, 2005, pp. 139—146.

② Egypt Human Development Report 2005, Choosing Our Future: Towards a New Social Contract, 2005, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 143.

埃及政府早就认识到沙漠毗邻区的发展计划之重要。其中，有三个沙漠毗邻省份出台了开发计划，这些计划的主要诱人之处在于成本低廉，计划主要依托附近居民点原有的基础设施，只是开发机制并不算完善，所以，如何搬迁村庄，有待规划。融资渠道将采用公私合营模式，在每个马卡兹成立投资管理机构，成员包括当地政府当局、当地的住房与投资机构。政策实施首当其冲的是确定地价，并建设最低限度的基础设施和政府机构。政策中包括成本补贴条款。埃及政府规划利用原有土地的开发，可解决 1 000 万至 1 200 万人口的居住问题，只耗用少量的农田。2004 年，埃及政府指定由国土规划总会(General Organization for Physical Planning, GOPP)对全国村庄进行完善居住计划的综合规划(national integrated program)，在 2007 年之前，已经完成了约 4 623 个沙漠毗邻村的住房规划任务。这项规划对于沙漠毗邻村的综合开发从战略高度进行统筹，在融资阶段即把每个社区的积极参与、私营部门的投资热情和当地政府的加入考虑到位。在城市人口疏散和赋予社区决策权方面，这项建设迈出了实质性步骤。但颇具优先性的任务是集中各方力量，实施村庄战略规划，而主要障碍则来自制定科学标准，把现有地块转换为城市用地，这样就涉及方方面面的利益，必须做到程序需透明，补偿原则必须与地主进行谈判，而且必须为住房融资、基础设施和城市服务体系建设提供相应的土地。

沙漠毗邻区住宅小区建设管理。2005 年，埃及规划研究部门调研报告提出，为了在沙漠毗邻区兴建住宅小区，每个马卡兹必须通过在一个或两个村子的试点工程。对于每个住宅建设工程，都须有一个专门的控股公司，一般由马卡兹或者各省通过最低限度的土地划拨作为股份控股，开发商无论是来自当地社区还是来自私营开发商参与股份。控股公司需通过一定的程序，申请住宅建设用地，并以此推动经济发展。土地的划拨与经济发展相挂钩，还要与最多 3 年的开发时间作为条件，并须由投资部(Ministry of Investment)协调。控股公司对住宅用地的划拨、建筑许可和住房融资机构实施统一管理，并保证在 10 年内开发新的住宅小区工程。住宅小区开发的第二种模式是，通过与投资银行结成合作伙伴，采用上述模式管理整个小区的开发过程。规划研究部门还提出，为了推动沙漠毗邻地区的住宅区建设，需在埃及《全国五年计划》中明确配套建设高效运输体系，根据各省的土地开垦计划、小企业计划和农业产业规划、旅

游发展计划，以及在其他诸如采掘业和手工业发展的投资方案中，专门划出特别地带（special zones）。与之相配套的政策，包括来自不同渠道的软贷款、营销机制，以扩大生产。①

（五）“全国社会住房工程”

“全国社会住房工程”（National Social Housing Project）是国家住房建设工程，由埃及中央政府住房部（Ministry of Housing）在 2005 年 10 月开始实施。“全国社会住房工程”旨在 6 年内为全国低收入青年人提供 50 万套廉价住房，预算总支出 250 亿埃镑。为了实施该项目，埃及财政每年补贴 10 亿埃镑，补贴主要用于三个方面：(1)为每个有资格的住房申请者补贴 1.5 万埃镑；(2)为购房者提供 5 000 埃镑的首付款，月供款 160 埃镑，最长年限 20 年的抵押贷款，利率 7.5%；(3)按照购房者的个人能力，为购房者每套住房提供银行贷款 3 万埃镑。②

“全国社会住房工程”的建设要点包括三大项目。政府在信贷方面，对于价值 5 万埃镑的住房，政府补贴 1.5 万埃镑资金，其余由银行提供进一步融资支持。政府还为投资方提供建设廉价住房的建设用地，廉租房建设由私营机构承担。(1)“自建住房项目”（Building Your House Project），埃及政府在全国 5 座新城，提供 9 万幅标准土地，另外 2008 年在其他两个城市，向符合条件的建房者提供了 7 000 块土地，每块土地面积 150 平方米。(2)“家庭住房项目”（Family House Project），通过该项目在埃及新城提供建设用地。该工程主要建设面积为 52—62 平方米的两层楼房，造价约为 3.5 万埃镑。(3)“乡村住房项目”（Rural House Project），面向各省和位于偏远沙漠地区的村庄提供建设用地，非常适合农村需要，政府提供 105 万埃镑的补贴。③从建设进度来看，2007 年埃及“全国社会住房工程”已经建成了 15.5 万套住房，2008 年建成 16.5 万套住房。截至 2009 年底，埃及“全国社会住房工程”已经交付住房 23.5 万套，另已

① The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005, pp. 139—146.

② http://www.moh.gov.eg/25-2-2008.pdf, 2010-12-30.

③ 阿拉伯埃及共和国新闻部新闻总署：《埃及年鉴 2009》，埃及驻华使馆新闻处，第 339 页。

开工建设 19 万套住房(参见表 8.10)。①

表 8.10 埃及"全国社会住房项目"进展情况

	已建成(千套)	在建(千套)
省市已有套数	117	110
为个人建房提供城市用地	89	0
为私营开发商提供建房用地(单套 63 m²)	16	20
分给赤贫家庭住房(单套 30—40 m²)	4	43
各省廉租房(单套 63 m²)	4	12
沙漠边缘地带省份村庄自有住房	4	3
十月六日市家庭自有住房	1	2
总 计	235	190

资料来源:Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2010: Youth in Egypt: Building Our Future*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2010, p. 194.

由于政策到位,目前该工程建设较为顺利。2006 年,埃及住房部在全国 18 个新城的不同社区,选择地块开始建设。自建房地面面积为 75 平方米,另有 75 平方米的院子,建筑为两层。每个家庭需照 70 埃镑/平方米支付基础设施齐备费用(the serviced land price),标准远远低于埃及住房部制定的基础设施成本 150 埃镑/平方米,而且建房用地地价可分 10 年缴纳,首付款为总价的 10%,宽限期为 3 年,其余款为免息,7 年分期支付。财政补贴 1.5 万埃镑,按照工期进行情况分期拨款。主要项目从进展来看,各省廉租房和自有住房建设已完成 8.9 万套,开工 9.5 万套。住房工程的选址、招标、管理以及建设数量由各省负责,埃及住房部实际上只是按照工程进度支付补贴款,每套 2 万埃镑。私营建筑公司住房项目由住房部负责分配 6 300 费丹土地,建设单套 63 平方米的住宅,已使用建设用地 5 300 费丹(约 1 272 万平方米),住房面积单套为 120 平方米。共有 66 家私营建筑公司在建此类住宅,预计 5 年建成 26.3 万套住房。

总的来看,"全国社会住房工程"缓解了社会住房需求。35 平方米住房

① Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2010: Youth in Egypt: Building Our Future*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2010, pp. 193—197.

能够解决一部分最低收入青年的住房需求，他们一些人甚至连首付款都没有。63 平方米住房的修建，对于那些有收入、但是支付不起自建住房首付款的阶层是个福音，租赁期为 5—10 年。对于那些稍有些收入者（Moderate-income youth）、能支付首付款、且希望拥有自有住房的青年，他们可以在城市新区或在相应省份，选择购买 63 平方米的住房。而那些中等收入、且有能力支付更高比例首付款的青年，则能贷到更多的款。埃及住房部还为那些希望取得第二套住房的青年人提供了补贴购房的渠道。为了推动“全国社会住房工程”可持续发展，埃及通过“全国住房计划”（The National Housing Program, NHP）实施补贴建房，第一期工程建设 50 万套住房，每套补贴总计 3.25 万埃镑，包括 1.5 万埃镑现款，建房基础设施成本与实际收费的差额（150 埃镑/平方米市场价、住房部收费 70 埃镑/平方米），并将支付建筑材料涨价差额。这部分直接补贴尚不含国家间接补贴，如用地的机会成本以及低于市场利率的贷款。如果加上间接补贴，埃及政府为每套住房提供的补贴达 5.2 万埃镑，而建设一套 63 平方米的廉租房成本为 7 万埃镑。但是也有报告认为，实际财政补贴较多流入了更高档房屋建设，而且如此巨大的财政补贴，给埃及经济增加了负担。目前世界经济萧条，埃及经济同样不景气，如何筹措这笔资金也是巨大挑战。对于埃及多数青年人来说，高利贷造成还款困难并非个别现象。“全国住房计划”希望建筑商每套住宅的首付款在 5 000 埃镑，而实际售价 3—4.5 万埃镑的住房，首付款往往达到 2.3—4 万埃镑。即使解决了这个问题，估计还会有部分廉价补贴房流入高收入群体手中，这些都对未来政府开办类似项目造成了潜在压力。[①]

（六）新近出现的问题[②]

1. 关于住房补贴问题

从 20 世纪 60 年代至今，埃及政府对廉租房（low income housing

---

① Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2010: Youth in Egypt: Building Our Future*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2010, pp. 195—196.

② The Egyptian Center For Housing Rights, Report to CESCR in Response to the Egyptian Government Report, Regarding the Right to Housing (issues 27 & 32), http://www.echr.org/en/asd/02/rep-un.htm, 2011-06-20.

units)实施高额补贴。租赁户在承租廉租房之后，经过一段时间通常会选择购买房产。90年代，埃及实施的“穆巴拉克青年住房与未来住房计划”，从规划到建筑标准都大大提高。同时对公共住房实行高额补贴，补贴比例达到建筑成本的40%，余款由住户先交纳首付(down-payment)，然后以较低利率从银行获得软贷款，还款期最长40年。埃及建筑材料价格长期以来大幅上涨，促使政府削减住房单套面积，以保证低收入阶层住得起房屋。目前埃及新开盘房屋售价补贴后价格为800埃镑/平方米。但是，政府建造的住房要比私营企业或个人建房成本高出30%，成本增加主要来自人头费以及低效率。

鉴于实施“全国社会住房项目”所出现的相关问题，埃及住房部对项目本身进行了完善。首先，扩大私营建筑公司参与其他国家住房建设项目的力度，埃及向全国最贫困阶层(the most deprived groups)提供住房的项目都由私营建筑承包商开发。其次，政府扩大了对最贫困阶层住房的信贷支持。再者，强化国家财政支持廉价住房建设的财政投入机制。第四，由国家住房部制定相关规定，给予全国各省和新城以较多的住房建设项目管理自主权。第五，改革国家住房补贴制度，较为严格地限定政策受益者为低收入住房需求者，同时，实施差别化住房补贴政策，补贴政策对不同群体均不相同。

2. 关于住房合作社问题

埃及的住房建设合作社是面向中产阶级的。实际上，只有那些希望改善住房的中产阶级才会参加合作社，政府对中产阶级的住房信贷补贴支持最大，仅1991/1992财年补贴额即达12亿埃镑，1995/1996财年补贴5.5亿埃镑。而且，国家住房补贴中的绝大部分流向了武装部队和警察。此举招致了埃及社会的怨愤心理，人们对一些住房合作社在长达二三十年时间里大量侵吞住房补贴的现象十分不满。随之埃及改革了国家住房财政补贴制度，住房贷款利率不得不从4%增加到6%，这样更加剧了住房贷款难的问题，也使很多人失去了购房机会，进一步加剧了埃及住房的紧张情况。

3. 强制拆迁问题

旧区改造过程中的强制拆迁违背民意。埃及住房建设拆迁过程中问题很多，诸如拆迁户得不到任何有关拆迁的信息，没有讨价还价余地，政府隐瞒相关信息，住户无法有效结成联盟，警察吓唬被拆迁户，强制拆迁等等。对非正规住房问题，埃及政府出台了住房政策加以解决，但是各地

却出现了违反政策、强制拆迁的现实，贫困群体深受其害，因为这种拆迁政策既不对被拆迁者提供补偿，也不提供周转住房。例如，1998 年古开罗的陶艺作坊强制拆迁案。当时有 75 户贫困家庭，在事前未得到任何警告的情况下，甚至来不及从被拆除的建筑物中取回自己的个人物品，就被武装警察赶出家门，为此造成一名儿童死亡，此后住户和警察发生冲突，警方使用了催泪瓦斯驱散人群。埃及社会事务委员会经调查后确认，政府应当为 75 户居民提供住房，因为其中的 34 户居民曾经合法纳税并有相关证明，可是地方当局认为，这些居民违法搭建，应当受到起诉，被拆迁户最后什么也没有得到。

4. 住房建设企业及用工的非正式性问题

建筑施工存在季节性，用工多属临时工。据调查，埃及只有 40%左右的住房建筑职工为固定工，其余 60%均为临时工，临时工享受不到社会保障福利。埃及的税法也激励了建筑施工企业大量使用临时工，一般承包商需缴纳两种税收，即单一税（the unified tax）和销售税（the sales tax）。所谓单一税相当于企业所得税，课征对象是承包商的企业利润，征收起点为利润额在 1.6 万埃镑以上部分，税率达 40%。这笔 1.6 万埃镑的收入相当于承包商个人的最低生活费，所以，无论是建筑承包商还是建筑工人，一般都不进行企业登记和职业登记。销售税的税率为 15%，也大大增加了建筑承包商的费用。

三、埃及住房市场的需求展望

（一）埃及住房需求的测算

为了解决急剧增长的人口住房需求，埃及住房政策已经作出调整。埃及规划部(Ministry of Planning, MOP)2005 年预计，到 2020 年，全国将新增人口 2 300 万人，并预计在 2017 年以前，全国需要新建 530 万套住房才能满足需求，其中通过新区开发安置 200 万人，建设新城和城镇社区安置 450 万人，提高现有城乡土地利用效率安置 250 万人，最后在沙漠毗邻地区、特别是在上埃及地区修建新村和定居点，解决剩余的 1 150 万人的居住问题。此外还将通过合理规划现有城市和乡村，划拨 420 平方公里土地建设住房加以解决，这部分土地已经以农业用地方式进行了储

备。而住房建设将主要通过私营房地产商加以解决，适用财政资金的住房比例将不超过4%。埃及住房政策的大幅度调整，不但将影响市场供求，更将影响到福利住房制度（参见表8.11）。[①]

表8.11　埃及到2017年住房需求

类　型	套数及占比				提供者（万套）	
	城镇（万套）	乡村（万套）	合计	%	政府	商业
低收入	190	180	370	70.0	10	360
中等收入	70	60	130	25.0	10	120
高收入	20	10	30	5.0	00	30
总　计	280	250	530	100.0	530	

资料来源：The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005, p.140.

埃及城镇化带来大量住房需求。据《埃及年鉴2009》[②]统计，埃及的城市人口已达到45%，农村人口大量转移到城市寻找工作，造成城市住房和建设问题日益突出。对此，埃及政府制定了长期的住房和城市建设发展战略。通过增加人口的居住面积，刺激住房产业发展，埃及城市的居住面积已经从占城市的4%增加到7.8%，城市也从原来位于河谷地带的老城向沙漠地带伸展，人口的分布正趋于均衡。

按照测算，到2017年，埃及中低收入者的住房需求将达370万套，占到住房需求总数530万套的70%。对于埃及政府来说，要实现这一住房供给目标，资金从何而来是主要的障碍，而且还假定，政府将不再考虑中高收入者的住房需求，对于中高收入阶层住房，将主要通过市场手段获得。解决中低收入者的住房需求，房价必须适中，融资手段必须高效，而且能够保证及时周转，公私伙伴计划更需可行可靠。因而从政府干预住房市场的政策需求来看，可以是直接提供，也可以通过立法手段或者提供

① The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005, pp. 139—146.

② 阿拉伯埃及共和国新闻部新闻总署：《埃及年鉴2009》，埃及驻华使馆新闻处，第333页。

长期信贷计划，同时，还要推动中低收入者自建面积达 70 平方米的住房（参见表 8.11 和表 8.12）。

表 8.12　埃及 2017 年中低收入者的住房需求展望

单位：(万套)

住房指标	城镇	乡村	合计	住房指标	城镇	乡村	合计
截至 1986 住房成套	590	550	1 140	闲置住房(1996 年普查数值)	100	80	180
1986—1997 年新增	160	110	270	交付住房	650	580	1 230
小　计	750	660	1 410	到 2017 年新增	280	250	530

资料来源：The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005, p. 140.

预计到 2017 年，埃及农村住房需求将有 180 万套。农村的住房需求，主要有沙漠毗邻地带住房建设和既有村庄住房建设两类。沙漠毗邻地带住房的主要成本为两项：一是涵盖道路、供水排污和供电的基础设施建设的住房建设费，成本为 60 埃镑/平方米。二是基本的最低建造费用 2.1 万埃镑。对于一座占地 300 平方米，住房面积为 70 平方米的住房工程（为加高和扩大预留面积），成本将达到 3.9 万埃镑。对在既有村庄建设住房者，一般宅基地属个人提供，需办理农业用地为城镇用地手续，国家提供基础设施配套，住房成本约为 4 万埃镑。综合两类住房，建设费用静态需求为 720 亿埃镑，这是按照 180 万套住房建设计划，每套建设成本 4 万埃镑进行的匡算。

埃及城镇建房的成本远高于乡村地区。对于城镇住房项目，近年来埃及中央政府和省政府都有全额资助的住房建设项目，不少省还开发了低收入住宅项目。对于建筑面积为 70 平方米的城镇住房，不包含基础设施建设成本在内，成套费用约为 4—4.5 万埃镑。通常住宅用地属于各省所有，基础设施的投入最低约为 60 埃镑/平方米。所以在城镇地区，单套住房的建设成本为 4.5—5 万埃镑。

有关住房补贴计划(Subsidized schemes)。在新城建设中，埃及住房部曾经开发了不少建设项目，例如，所谓穆巴拉克青年住房、未来住房计划等，住房建设的补贴幅度非常大。1996 年，一套 63 平方米的住房成本大约为 2.9 万埃镑，但是到了 2005 年，包括基础设施建设在内，住房建设

成本已达 700 埃镑/平方米。以此计算，单套住房的造价将高达 5—6 万埃镑，如果以城镇地区到 2017 年有 190 万套住房的需求进行匡算，仅此一项建设就将支出 1 000 亿埃镑。

（二）正规住房市场面向低收入阶层供给住房的可持续性[①]

如何由正规住房建设满足中低收入住房需求是个难题。埃及政府现行的针对贫民区的住房建设融资机制，由政府为每套住房提供 40%的资金作为垫款，剩余部分则由定金（首付款）以及合作社补贴贷款支付，还款期为 40 年，利率为 5%，每月还款月 73 埃镑。尽管这种资金运作模式为低收入阶层提供了购买住房的帮助，但是，财政负担却大大增加。所以近年这些由政府提供的补贴住房越来越少，与此同时，非正规住房市场则出

表 8.13　埃及住房政策干预措施的需求

	伊朗	埃及	黎巴嫩	摩洛哥	突尼斯	约旦	也门	阿尔及利亚
贫民窟改造	3	2	1	2	2	4	4	2
住房金融	在建	3	2	2	3	2	2	4
土地开发	1	2	2	2	1	4	—	2
住房补贴改革	1	1	1	3	2	2	2	4
住房政策改革	3	完成	2	1	完成*	3	1	1

注：度量分四级，第 1 级为最高级，政策效用最大，第 4 级为最低，政策效用最小，0 的意义为政策无效用。

* 政策已经完成任务，但依然需要干预。

资料来源：Deniz Baharoglu (TUDUR), Nicolas Peltier (MNSIF), and Robert Buckley (TUDUR), Laura De Brular, Hedi Larbi (MNSIF), *MENA REGION: The Macroeconomic and Sectoral Performance of Housing Supply Policies in Selected MENA Countries: A Comparative analysis: Algeria, Egypt, Iran, Jordan, Lebanon, Morocco, Tunisia, and Yemen*, Regional Initiative on Access to Housing by the Poor—Comparative Analysis of Housing Sector Performance and Policy in selected MENA Region Countries. April 2005, p. 26.

---

① The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005: Choosing Our Future: Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005, pp. 139—146.

现了首付 10%—20%，分期付款每月 100—150 埃镑的住房信贷模式。鉴于埃及的社会经济现实，如何解决中低收入者的住房难题，关键在于融资机制。可以设想购房者首付 10%—15%，余款通过合作社和特别贷款共同支付，信贷可由抵押机构或者银行机构提供，也可由公私合资机构承担，采取低利率和月支付 150 埃镑的月供款政策。这样，政府只用筹措 910 亿埃镑，即总支出 1 820 亿埃镑的一半即可，10%的剩余资金由购房者直接支付，另一部分作抵押贷款处理。

（三）政策改革问题

显然对于埃及甚至中东和北非国家来说，只有改革现有的住房政策，才有可能在地区政治经济社会各方面形势已经发生根本变化，而且在人口大量增长、住房问题日益突出的现实下，取得社会进步、人民生活幸福的发展要求。丹尼斯・巴哈罗古(Deniz Baharoglu)等人研究指出，埃及住房政策的改革必须从以下三方面着手：第一，改革有关本国的土地政策和住房政策；第二，通过住房政策改革带动住房补贴制度变革；第三，加速发展住房金融业。[①]

在土地与住房建设政策方面，土地开发和住房建设应当采取公私合营的方式，简化土地开发的相关政策和法规，但同时强化政策效力，同时要把当前与城市基础设施和管理分离的非正式住房区域(贫民窟)纳入城市管理体系之中，推动物业产权制度的简化并实现现代化管理。加大住房补贴改革的力度，要求重新审慎考虑融资补贴方式的效率问题，改革土地补贴方式，增加透明度，减少补贴，减少公共土地的比例。应当放松租金控制，实行市场化的租金改革，有助于改革住房补贴制度。而住房金融制度当前是阻碍埃及和其他中东北非国家住房发展的障碍，改革的方向是切实实现向各个阶层提供住房金融，尤其是加大对于中低收入阶层的住房信贷。其中重点是要关注通过银行与房地产产业的关联政策，推动解决埃及的住房难题。

---

① Deniz Baharoglu (TUDUR), Nicolas Peltier (MNSIF), and Robert Buckley (TUDUR), Laura De Brular, Hedi Larbi (MNSIF), *MENA Region: The Macroeconomic and Sectoral Performance of Housing Supply Policies in Selected MENA Countries: A Comparative analysis: Algeria, Egypt, Iran, Jordan, Lebanon, Morocco, Tunisia, and Yemen*, Regional Initiative on Access to Housing by the Poor—Comparative Analysis of Housing Sector Performance and Policy in selected MENA Region Countries. April 2005, pp. 22—27.

第九章　埃及的妇女、儿童、青年与社会保障制度

埃及的社会保障政策的重点是有生产能力、处于劳动年龄阶段的人口，而且主要的参保对象以男性劳动人口为主，针对妇女和儿童的社会保障政策力度较小；同时由于经济体制的改革，大量的公共机构雇员已经开始并将不断向私营经济转移，形成了对受较高教育人口的青年群体的就业挤压，埃及青年人的失业率长期居高不下，需要相应的政策加以应对。本章主要对埃及妇女、儿童与青年人的社会保障问题进行探讨。

一、埃及妇女社会保障与福利政策

（一）埃及妇女福利与社会保障一般状况

长期以来，埃及妇女保持着独特的生存状况，从20世纪70年代开始，埃及妇女的社会地位有较大变化，很多妇女开始走出农村寻找就业机会。例如，1978—1980年，埃及妇女就业人数从50万人增加到100万人。1982年统计资料显示，获得工资收入的埃及妇女占全国总就业人口的14%，主要就业领域是教育、医疗、工程等，但她们的收入较低，一般在工厂、写字楼和服务业的低级岗位工作，一半以上的工作妇女在扫大街、做宾馆服务和做医院帮工。到了1990年，产业工人中有12%为女工，她们遍及纺织厂、食品加工厂和药厂。埃及的流动就业方式对于推动妇女就业有较大帮助，国际移民组织（International Organization for Migration）调查显示，埃及家庭收入中海外汇款占42%，这些家庭中52%的妇女决定收入的支配方式，只有11%的家庭仍由男主人决定收入的花费方式。近几年来，埃及妇女在私营部门就业上升也较快，从2001—2007年，埃及妇女在

私营部门就业上升了65%，远高于男性的28%(参见表9.1)。[1]

表9.1　埃及妇女就业状况统计　　单位：百万

年份	2001		2007	
	公共部门	私营部门	公共部门	私营部门
男	4.5	9.9	4.5	12.6
女	1.4	1.7	1.8	2.9
小计	5.9	11.7	6.2	15.5
总计	17.6		21.7	

资料来源：Amirah El-Haddad, *Labor Market Gender Discrimination under Structural Adjustment: The Case of Egypt*, SRC/CIDA Research Program on Gender and Work, Working Paper 003, Social Research Center, American University in Cairo, New Cairo Campus, November 2009, p. 11.

埃及妇女在14岁以后结婚属合法。在埃及历史上，婚姻法有利于男性，随着历史的发展，这一不合理状况有所改变，但是男人还是往往找个理由就可以"休"掉妻子。1971年之后，埃及进一步改革了婚姻法。1979年通过了婚姻法修正案，即《妇女权利法》，规定离婚必须经法官审理。然而，在1985年，这项法令被认为违反埃及宪法，新的婚姻立法保留了前次修法所赋予妇女的权利，但却增加了妇女对于丈夫娶第二个妻子不得提出离婚请求的规定，同时，法律又允许法官以保护家庭利益的方式判决夫妻准予离婚，且法官还有权决定如何安置离婚的妇女及其子女。调查发现，无论是1979年《妇女权利法》，还是1985年的妇女权利法修正案，都没有使埃及的离婚率上升。整个80年代，埃及离婚率维持在20%上下，城市低收入阶层的离婚率最高，而上埃及地区的乡村离婚率是全国最低的，离婚夫妇中95%为文盲。[2]

调查显示，在埃及，离婚和遭遗弃的妇女是面临最大生存风险的群体，这一群体的妇女发生贫困的几率最高。有数据显示，户主为妇女的家

---

① Amirah El-Haddad, *Labor Market Gender Discrimination under Structural Adjustment: The Case of Egypt*, SRC/CIDA Research Program on Gender and Work, Working Paper #003, Social Research Center, American University in Cairo, New Cairo Campus, November 2009, p. 11.

② Women in Egypt, http://en.wikipedia.org/wiki/Women_in_Egypt#Status, 2011-06-12.

庭有三分之一生活在贫困线以下。这是因为,埃及妇女的收入低于男性,妇女退休后的养老金也远远低于男性,而且很多妇女是没有养老金的。正是因为妇女所受社会保护较少,风险最大,而且由于埃及妇女的工资收入低于男性,缴纳社会保障的比率自然低于男性,所以退休保障较低。在埃及,如果妇女从事的是家政服务之类的工作,就无法加入全国社会保险组织(National Social Insurance Organization, NSIO)并进行登记,自然无法取得退休金。而且孤寡妇女也没有退休金,因为50%以上的妇女没有身份证件,她们连申请社会救助的机会都没有,在埃及到银行取款、申请土地所有权也都需要身份证件。所以有人提出,必须通过社会保障制度的改革,加大对于离婚妇女的援助。[①]

(二) 埃及社会保障制度中的妇女问题[②]

1. 个人缴纳型社会保障计划

阿拉伯国家大多建立了个人缴纳型社会保障计划(a contributive social security scheme),一些国家制定了国家救助计划(a state aid program),但是妇女则不在此类社会保障覆盖之列,因为相关法律本身即排除了妇女的工作权利,同时妇女参加社会保障计划还存在其他相关难题。

首先,妇女参与缴纳型社会保障计划存在社会经济障碍。因为即使妇女在正规部门就业,满足了资格的要求,也难以得到保障。埃及职工需要缴纳17%的工资收入,才能参加社会保障计划,埃及妇女由于工资收入低,只能选择不参加此类保障,且妇女的岗位低极易被替代,她们的呼声很少有人关注,何况寻求参加社会保障的妇女往往还受到歧视,这些歧视甚至来自社会保障官员。其次,埃及等国的社会保障制度所覆盖的人群仅包含工资雇员,这项制度也限制了妇女参与社会保障体制的可能性。埃及针对自谋职业或打工穷人制定过补充社会保障计划,但是这些政策的真正实施却非常有限,埃及社会保障制度大多是针对正规行业设立的,

---

① Markus Loewe, *Social Security In Egypt: An Analysis And Agenda For Policy Reform*, Working Paper 2024, http://74.50.50.63/cairo/wp-content/uploads/2010/04/social-security-in-Egypt_loewe_2000.pdf, 2011-06-12.

② Iman Bibars, *Do Social Safety Nets Catch Women? Women's Social Security Entitlements in the Arab World*, Cairo: UNDP's Regional Bureau for Arab States, pp. 20—26.

而阿拉伯妇女很少在所谓正规行业找到工作。再次，妇女参加社会保障的收益太低。埃及男、女职工缴纳型社会保障计划的收益率之比为12.553∶1。唯一的例外是，埃及面向贫困就业群体提供的"萨达特养老金"(Sadat Pension)，妇女参与者是男性职工的两倍，但是这项计划已经停止。

埃及法律中对于性别的区分，加剧了妇女在社会保障收益中的不利情况。因为法律规定，埃及政府提供社会保障的对象是家庭中养家糊口的男性，而且即使男主人身故后，其家人也能继续领取其生前的养老金，妇女则不被许可。在埃及法律实践中，不允许那些提起离婚的妇女获得丈夫的养老金。根据《1975 年第 79 号法》规定，离婚妇女领取亡故前夫的养老金的条件，是妇女被动离婚，且这样的离婚违背妇女的意愿。这一法律的核心意思是，一旦妇女请求离婚，法律即剥夺其收入权利，不考虑她与男方的婚姻存续时间之长短，也不考虑离婚妇女在经济上是否需要。从另一个方面看，这类社会保障制度的基础离不开伊斯兰社会的传统家庭结构，因为在阿拉伯社会，妇女是服务于其家庭的。

2. 非缴纳型的社会保障体制

埃及政府为本国妇女提供了一些基本的社会福利。如职工社会保障计划是由全国社会保险组织资助，由埃及全国医疗保险组织(National Health Insurance Organization)办理的，埃及妇女通过这项计划，可以得到如下福利：休病假可领 75%的工资收入，产前或者产后 50 天可领工资 75%的产假补贴，如果失业，还可连续领到 28 个月、失业前最后一个月工资的 60%的失业补贴。埃及妇女还可向埃及保险与社会事务部申请社会援助(social assistance)。埃及离婚妇女可通过纳赛尔社会银行申请经济援助，向其前夫索要法律权利，未婚妇女则可申请该银行给予结婚融资。1996 年埃及开始实施一项"穆巴拉克社会团结计划"(Mubarak Program for Social Integration)，计划对象为孤儿、寡妇以及离婚妇女，不过由于资金问题，"穆巴拉克社会团结计划"曾经中断，后来又恢复办理。①

① Markus Loewe, *Social Security In Egypt: An Analysis And Agenda For Policy Reform*, Working Paper 2024, http://74.50.50.63/cairo/wp-content/uploads/2010/04/social-security-in-Egypt_loewe_2000.pdf, 2011-06-12.

在非缴纳型的社会保障体制中，妇女也受到不同待遇的困扰。首先是因为，埃及的社会救助计划建立很晚。其次，这类计划预算较少，针对的群体范围有限，受益面不大。而且，研究发现，参加这类制度的男女收益也有很大差别。因为，一是妇女本身所占比重很小，二是因为无论是制度的设计还是执行，社会保障制度存在人为的性别歧视。研究认为，妇女所受的非缴纳型社会保障方面不足的困扰，并非法律形式上的，而是实质存在的。例如，埃及妇女的文盲率高达 57%，这些妇女根本无法完成复杂的社会保障制度要求的申请程序。而且，参加非缴纳型的社会保障制度要求有身份证明，一般埃及男性从 16 岁开始就会获得身份证明，对于妇女则没有身份证方面相应的法律要求，而是把她们附属于父亲或者丈夫的身份之下。而且，妇女申请并获得身份证明的程序旷日持久。通常埃及身份证的发放需要个人的出生证，还需要有两名政府官员作证，说明政府官员了解该申请人，并且愿意为申请身份证的妇女提供担保，使她能够获得相应表格，更重要的是申请身份证的埃及妇女，还要有勇气在派出所完成相应的申请登记程序。最主要的问题还在于，埃及多数妇女都是出生在偏远地区，根本没有什么出生证明，所以，长大之后也就自然而然被排除在社会保障体制之外了。由于埃及妇女的主要责任被定位于养育儿女，出行范围过小也限制了妇女参加这种非缴纳型的社会保障体制。在机制方面，妇女参加非缴纳型的社会保障也有困难。一些埃及政府官员的传统观念和官僚主义作风，往往造成最贫困的妇女群体根本无法获得这类社会保障福利。统计数据显示，每 8 个来自埃及贫困家庭中的妇女，只有 1 个可以获得非缴纳型的社会救助计划帮助。

对埃及妇女来说，享受非缴纳型社会保障计划待遇，其首要困难在于如何申请并加入。例如，埃及妇女如果从来没有结过婚，提交医生出具的处女证明后，即可得到社会救助。如果家庭的户主是妇女，户主也能得到社会救助。埃及等阿拉伯国家对这类妇女户主的限定很严格，她们通常是寡妇或者离婚妇女，而失业男性的妻子、吸毒者的妻子或者遭遗弃的妇女，不能得到社会救助，在理论上他们是有人抚养的。埃及官员认为，所谓养家的妇女是那些生活中没有男人的人，这类人没有人来抚养她们。一项调查指出，在 2000 年有 20%的埃及家庭户主是妇女，一些国际组织认为，妇女为户主的埃及家庭比例实际上高达近 40%，而在一些贫困地区，这一数字还要高些。也就是说，应当得到埃及政府救助的妇女，实际

上远远高于这些书面统计的女户主的家庭个数。

妇女发展与增强协会(Association for the Development and Enhancement of Women, ADEW)是1987年成立的妇女资源组织,目的是解决埃及低收入女户主家庭(Female Heads of Households, FHH)困难。起初在埃及的曼谢特·纳赛尔(Manshiet Nasser)地区向贫困妇女提供信贷、健康咨询和师资训练,并举办法律知识论坛,现在该组织已经在埃及首都开罗的三个贫困地区开展服务和宣讲工作。该组织研究发现,很多真正需要社会救助的埃及妇女没有出生证、没有身份证、没有离婚证。其中70%的妇女没有办理身份证,所以,她们不仅无法工作,而且不能继承财产,登记资产,更无法申请社会保障。基于埃及妇女的这一现实,该组织计划从全国和不同地区两个层面推动解决这一难题,他们的工作人员帮助妇女了解办证程序,解答相关法律问题,唤醒妇女的法律意识,还每月安排一名政府民政局(Civil Registration Authority)官员,向妇女们讲解有关身份证的办证知识。①

(三)埃及的妇女政策及其实施

埃及政府鉴于妇女经济能力低下的社会现实,制定了推动妇女走向市场、进入就业、获得经济资源、生产资料以及信贷的政策措施,主要包括各种政府计划和项目以及社会安全网。自从20世纪80年代埃及进行经济体制改革至今,为了遏制改革对妇女地位造成的不良影响,埃及政府尝试建立各种形式的社会安全网,并在公共支出、公共资源向女性开放、增加用于妇女福利的预算等方面,推动广泛解决埃及所存在的各种妇女问题。②主要政策和取得的进步简要如下:

第一,在妇女就业政策方面,埃及政府致力于推动男女公平就业,对妇女在工资、培训和管理岗位分配方面,开始实行非歧视政策,为妇女工作环境增加保健措施。这一目标的确立和政策的实施,使得埃及妇女就业率由1994年的19%,上升到2004年的24%,同期从事管理工作的妇

---

① Iman Bibars, *Do Social Safety Nets Catch Women? Women's Social Security Entitlements in the Arab World*, Cairo: UNDP's Regional Bureau for Arab States, pp. 27—29.

② The National Council for Women(NCW), *Women, Economy, and Poverty*, March 11, [2005].

女比例从10%增加到32%。

通过公共预算政策改善妇女的经济机会，解决妇女的基本社会、教育、健康需求，并对贫困妇女特别关心，在现行社会经济发展规划中，包括了专门用于妇女项目的专项预算。埃及全国妇女委员会(NCW)专门督查政府各部有关妇女项目的实施绩效，还通过分析现行计划的影响及基妇女的需求，为制定新的全国社会经济发展规划提供依据。

促进妇女在各行业部门的就业，特别注重解决妇女的长期就业问题。政府已授权埃及地方发展部(The Ministry of Local Development)督促妇女中小企业发展政策。

通过法律解决妇女就业问题，全国妇女委员会授权负责法律实施。改革宏观政策，向妇女开放生产资料、信贷、就业机会、服务、各种收入等机会。

制定相关政策，促进贫困妇女和边缘化妇女进入社会和就业。为妇女就业企业推销产品提供机会。针对妇女户主家庭的综合普查已展开，这项普查的开展，将为制定全国性计划采集数据支持。

鼓励向妇女提供信贷。社会发展基金(The Social Fund for Development)和其他非政府组织都提供妇女信贷计划。

尊重妇女的文化习惯，采取各种措施，并实施妇女就业计划，促进妇女提高就业率。政府和非政府组织都对妇女有条件实现本地就业提供帮助，如草编、橄榄油压榨和手工艺制作等。

第二，埃及政府在推动男女平等方面，通过立法和制定相关政策，使埃及妇女有获得土地、不动产、贷款、生产资料的权利，通过修法，促进妇女权利平等和在经济资源面前平等。伊斯兰教教法和埃及宪法赋予妇女以土地和财产的继承权、所有权。现在埃及的法律法规已不再对妇女得到土地、资产和不动产实行限制。埃及政府还通过一些“可持续借贷机构”(sustainable lending institutions)对贫困家庭发放信贷，包括“社会开发基金会”(Social Fund for Development)和纳赛尔银行(Bank Nasser)贷款等。经济结构调整政策实施过程中，埃及还专门针对妇女就业，建立了一些“微型融资计划”(Microfinance schemes)，帮助妇女买得起房子和拥有土地。

保证妇女得到免费或低费用司法协助，特别是针对贫困妇女。全国妇女委员会负责向妇女提供光盘信息使用的法律保障。通过“申诉专员”

计划，向妇女提供免费司法协助。通过司法和行政改革保证妇女的继承权。

第三，埃及政府在解决妇女饥饿问题方面，制定各种政策，重点解决贫困妇女的食品需求。在埃及经济改革进程中，政府建立了保障妇女福利的社会安全网，这类安全网包括妇女减贫计划、微型金融计划等。改善农作方法、合理开发利用资源。政府主要补贴妇女一些主食，包括面粉和面包。“社会发展基金”(The Social Fund for Development)增加妇女获得贷款的机会。一些非政府组织参与面向城乡妇女的信贷计划。埃及地方发展部实施 Shorouk 计划，向妇女提供信贷、保健和识字培训。全国妇女委员会下属的“妇女商业发展中心”(The Women Business Development Centre, WBDC)为女企业家走向市场提供各种咨询帮助。全国妇女委员会与联合国合作从阿拉伯经济社会发展基金会(The Arab Fund for Economic and Social Development, AFESD)获得贷款，用于向女户主家庭(FHH)提供全面支持。

第四，建立覆盖妇女的社会保障体制。埃及社会事务与保险部(Ministry of Social Affairs and Insurance)已经成立了相应的社会保障计划。政府通过建立社会安全网，强化国家和社区对妇女的支持体系，而向妇女发放身份证明，将有助于妇女获得相应的服务和信贷。

第五，号召埃及妇女参与审查各种宏观经济政策，把解决妇女贫困难题作为其中的重要内容。埃及政府把减贫作为长期目标，预计到 2022 年埃及的社会贫困率将下降到 6%。全国妇女委员会实施了一系列项目以推动妇女减贫工作，包括“非犹姆综合试点研究计划”(The Fayoum Integrated Pilot Research Project)、“米尼亚多种开发计划”(The Multi-faceted Development Programme in Minia)、“女户主家庭经济重振计划”(The Program for Economic Empowerment of Female Heads of Households, FHH)以及面向女性大学毕业生创建中小企业的“妇女商业开发中心”(The Women Business Development Centre, WBDC)。埃及政府与世界银行共同制定了“减贫战略”(Poverty Reduction Strategy, PRS)，制定这项战略的主要依据是增长、教育、社会安全网等指标，通过战略实施为妇女等弱势阶层提供帮助。埃及政府还通过了中小企业支持立法，由行政委员会理事会执行，并反映全国妇女委员会对于解决妇女问题提出的政策要求。

埃及政府成立了针对贫困家庭的各项计划，如通过了《家庭保险基金法》(Law for the Family Insurance Fund)，制定经济社会农业政策以解决女户主家庭的贫困问题。全国妇女委员会制定了针对乡村妇女的计划，针对乡村妇女和农妇的研究也已经开始。另一项“农村领袖广泛培训计划”(Extensive Training of Rural Leaders, Raedat Rifiyat)已开始实施，先期培训750名乡村妇女领袖。埃及政府还通过鼓励社区开发，以加快解决贫困问题，先后在各地实施了试点工程，如Shorouk计划、NCW工程、支持女户主家庭计划等。对于解决妇女贫困问题，埃及政府花了很大力气，相关的政策措施还有：通过人口迁移政策解决贫困、制定指标体系、建立贫困化分析框架、监督和评估各种社会发展指标，并进行估价和政策改革，解决贫困。

促进公共投资建设基础设施，解决贫困。制定政策和战略减少绝对贫困。完成了“减贫战略”的制定，强化了政府与非政府机构合作，强化了权利平等监督，政府通过“社会发展基金”支持发展中小企业。

虽然埃及政府的妇女政策正在取得相当积极的进步，但是所面临的挑战也是巨大的。例如，埃及政府实施私有化政策后，接纳妇女就业的公共部门所占比重不断下降，私企不愿接纳妇女就业，造成妇女就业更加困难。而伊斯兰教禁止妇女拥有资源和生产性资产，微型金融计划也无法满足对女性的支持需要。再者，埃及经济结构调整过程中公共投资下降，损害了妇女福利。而且从整体来看，埃及的妇女事业进步有限，妇女权利的真正落实还有长期的路要走，无论是实现男女平等、公平就业、提高妇女地位，还是解决严重的妇女贫困问题，落实有关妇女的福利政策等，政府都需要做得更多，投入更大。

二、儿童福利与社会保障制度

(一) 埃及儿童的基本状况

20世纪70年代以来，埃及经济稳定发展，各种医疗和社会保障条件不断改善，推动了全国生殖率步步提高，婴儿死亡率大大下降，为埃及经济社会发展提供了大量的人口资源。

据埃及政府2006年人口普查，在全国人口结构中，15岁以下的儿童

占32%。长期以来,埃及民族势力特别强调本国立法对于宗教、传统和国家在儿童教育方面的作用,同时随着埃及社会进步,对于这方面的问题产生了越来越多的争论。在阿拉伯国家,对于女孩行割礼(female genital mutilation, FGM, Female circumcision)是一种阿拉伯传统习俗,割礼对妇女身心健康造成莫大伤害。目前,在全部北非西亚53个阿拉伯国家中,仍有30多个国家实行这一"制度",其中埃及是实行女子割礼比例最高的国家之一。根据联合国儿童基金会在2005年进行的一项调查显示,在埃及全国15—49岁未婚的女子当中,96%的女子都行过割礼。而由埃及健康与人口部进行的调查指出,10—18岁的埃及女孩有50.3%已行割礼。①

尽管埃及的社会进步明显,但是儿童健康问题仍不容忽视。有关机构的调查显示,在1992年,埃及全国5岁以下儿童营养不良比率高达一成,儿童营养不良问题在上埃及乡村地区尤为严重,达到将近40%,该地区营养不良状况近年不但未见下降,反而有所波动和回升(参见表9.2)。

表9.2 埃及1992—2008年5岁以下儿童营养不良统计(体重不足)

单位:%

区域 \ 年份	1992	1995	1998	2000	2003	2005	2008*
上埃及乡村	13.8	17.8	14.2	6.8	12.4	7.8	8.9
埃及全国	9.9	12.5	10.4	4.0	8.6	6.2	6.0

注:*初步预计数值。

资料来源:Egypt Demographic and Health Surveys, http://www.measuredhs.com, 2011-06-20.

儿童受教育差的状况依旧。抽样调查发现,上埃及地区和下埃及地区的乡村,包括小学校等儿童基础设施在内的普及率,差别未见明显改善,而那些卫星村的小学普及率都远远落后于行政村,10多年来生活质量的提升主要限于行政村。例如,小学的普及率在上埃及地区的卫星村

① Egypt's child protection law sparks controversy, Correspondent, July 24, 2008, Cairo, Egypt. http://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2008/0724/p05s01-wome.html, 2011-06-20.

只达到了 53%，而行政村的小学普及率已经高达 98%；初中与技校的人口普及率，上埃及地区的卫星村达到了 9%，行政村的普及率为 12%，这些指标的差别还是较为明显的（参见表 9.3）。

表 9.3 埃及 2005 年行政村和卫星村服务设施普及情况

	下埃及地区人口普及率（%）			上埃及地区人口普及率（%）		
	卫星村	行政村	平均	卫星村	行政村	平均
小　学	53	98	82	55	94	87
初中与技校	3	27	18	9	12	11
识字班	38	74	61	52	76	69
诊　所	18	65	48	29	70	54
计生中心	19	67	49	24	60	46
急救车	0	3	2	1	5	3
药　房	33	93	72	33	79	61
柏油路	15	17	16	25	24	25
普通未铺路面	26	22	23	18	19	19
安装路灯	65	91	82	81	95	89

资料来源：Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Upper Egypt: Pathways To Shared Growth*, *October 21*, *2009*, Report No. 49086-EG, The World Bank, 2009, p. 12.

（二）埃及全国有关儿童保护的政策

埃及政府比较重视儿童保护。1999 年，当时的埃及总统穆巴拉克曾经签署了第二份埃及政府保护儿童宣言，即《埃及儿童保护与儿童福利第二个十年宣言，2000—2010》（以下简称《宣言》），[①]这份宣言是继《埃及儿童保护与儿童福利第一个十年宣言，1989—1999》后，又一个全国性的保护儿童的规划与展望性质的政策文件。《宣言》文件呼吁埃及人民、政府机构、非政府组织和各种宪章，以增进儿童教育、健康、社会团结、文化和

① Declaration of the Second Decade for the Protection and Welfare of the Egyptian Child, 2000—2010, http://www.sis.gov.eg/En/Story.aspx?sid=1690, 2011-06-15.

立法几个方面为目标，保护儿童，努力为儿童提供各种基本的福利。

1. 教育目标

《宣言》提出，在第二个10年，埃及政府将致力于七项儿童教育目标的尽早实现。(1)改善儿童科学教育课程，缩小与发达国家的距离。(2)把义务教育覆盖到所有适龄儿童。(3)为天才儿童(gifted children)提供各种机会，发展其科学、文学、文化与艺术才能，通过实施各种国家计划，使这些儿童得到智力的开发和发展。(4)为实现"人人卓越"的目标而加大教育投人。(5)力争2—6岁儿童的幼儿园(KGs)人园率达到10%，并使幼儿园教育成为义务教育的组成部分。在未来把初中教育纳人埃及全国义务教育之中。(6)为残障儿童提供各种特殊教育机会，使他们都能获得相应的教育机会。(7)运用先进教育手段，因材施教，增进埃及儿童的国际竞争力。

2. 健康目标

具体表现在以下几个方面：(1)使90%的埃及儿童享受到医疗保险。(2)儿童免疫接种率达到95%。(3)实施各种健康干预计划，减少遗传性疾病和生育风险，避免儿童遭受环境灾害和事故风险，改善儿童的社会生存状况。(4)制定综合性的儿童健康促进计划，赋予儿童摄取碘、铁、维生素A、锌以及氟元素，改善营养不足的权利。(5)增进医疗设施和医疗服务的质量控制，促进不发达地区和偏远地区的医疗状况改善。(6)把产妇死亡率降至50%以下，向母亲提供健康的生育服务。(7)开展生育和孕前保险计划。(8)把计划生育率提高到65%。(9)开展各种医疗计划，减少地方病(endemic diseases)，如肝炎和血吸虫病。

3. 社会团结目标

《宣言》提出，在埃及实行社会团结政策，对于妇女和儿童应当给予更多的关注。具体如下：(1)对于高风险儿童，特别是失学儿童、童工、流浪儿等应当给予特别的保护，应当对他们进行特别的心理、社会以及职业养成教育。(2)关心单亲母亲以及特困母亲，对她们进行培训，上述教育项目应当纳人识字教育和中小企业计划当中。(3)关心所有的女童。(4)所有的儿童应当参加体育、社会、文化俱乐部，或开设相应的课程，培养其良好的性格和各种新型社会技能。

4. 文化目标

对于儿童的文化培养目标，具体包含四个方面的工作：(1)培养儿童

的理性主义和科学态度。(2)在埃及的社会文化政策中吸收儿童的创造力,避免传统式僵化头脑。(3)培养儿童运用现代技术的各种技能。(4)培养儿童的宽容与爱心,理解自由、理解他人、热爱国家、热爱人生,不歧视、不仇恨。

5. 立法目标

(1)堵塞《个人成文法》(Personal Statute Law)中有关妇女儿童的法律漏洞,根据社会发展,制定埃及统一的家庭法(unified family law)。(2)定期审议母亲和儿童立法(motherhood and childhood codes),使之符合本国法律和国际法。

(三) 埃及政府在保护儿童方面的措施与成果[①]

埃及政府为了解决儿童流浪以及由此引起的严重问题,通过埃及全国母子理事会(National Council for Childhood and Motherhood, NC-CM)制定了相应的保护计划,以保护流浪儿的生命,为他们提供安全保护,规避相应的风险,目前已经取得了一定成效。埃及政府在保护儿童方面的计划包括四方面内容,即防止儿童接触毒品计划、儿童早期教育开发计划、接受儿童投诉机制,以及批准儿童保护公约和参与国际会议。

1. 防止儿童接触毒品计划

埃及制定并实施这项计划的主导思想是,埃及的街头流浪儿问题来自于社会深层矛盾,这些流浪儿童是受害者,必须向他们提供保护,让他们回归社区。为此,防止儿童接触毒品计划制定了如下具体目标:(1)使保护儿童议题引起社会关注。(2)强化机制建设,包括福利机构、警察和非政府组织,以保护儿童。(3)为工作人员和警察应对儿童吸毒问题制定行动手册(Practice Manual)。(4)向各类机构和人员提供技术与物质支援,解决儿童吸毒难题。

儿童保护计划实施后已经取得相当的成效,具体表现在以下几个方面:

① SIS, State's efforts to protect children, http://www.sis.gov.eg/En/Story.aspx?sid=1688, 2011-06-21.

第一，培训机构及其工作。2002 年 11 月，埃及曾经举办了两个流浪儿童保护研讨班，收集了社会学家、心理学家以及流浪儿的观点，就制定工作手册发表看法，把流浪儿问题作为埃及国家战略，作为制定儿童权利宪章的重要内容。在 2003 年和 2004 年，有关部门分别面向埃及全国各地的青少年福利调查总部(General Investigation Department of Juvenile welfare)工作人员进行培训，培训这些工作人员按照本国法律和国际法对儿童吸毒进行执法的意识，使工作人员们认识到，街头流浪儿是社会问题的受害者，流浪儿童并非天生如此。在对儿童吸毒进行执法工作手册制定后，举办了多期研讨班征求各方的意见。第一个研讨班开办于 2004 年 4 月，针对埃及社会事务部的社会保卫司(Social Defense Department of the Ministry of Social Affairs)、青少年调查司(Department of Juvenile Investigation)的高级官员，以及埃及开罗、吉萨市和亚历山大市的非政府组织官员 22 人。第二期研讨班开班于当年 5 月，来自埃及社会事务部的社会保卫司以及埃及内政部(Ministry of the Interior Affairs)和非政府组织的 17 名官员参加。当年 7 月份召开了一期师资培训班，非政府组织和一些青少年福利调查官员参加。此后，在 2005 年又分别举办了多期培训班，培训工作人员按照手册要求进行实际工作。

第二，工作人员的能力建设。2003 年，在埃及的开罗、吉萨市和亚历山大的儿童收容中心，开始配备必要的设施，以提高收容中心的收容能力和服务水平。

第三，建立流浪儿数据库。埃及政府按照因地制宜、分类收集数据，定期回访数据使用机构，建立流浪儿数据库、建立数据表和模型的指导原则，在埃及全国母子理事会、社会事务部、内政部、非政府组织、信息与决策指示中心(Information and Decision Support Center, IDSC)建立分支数据库。

2. 儿童早期教育开发计划

实施儿童早期教育开发计划的目的，是鼓励家庭参与儿童早期教育计划，主要面向贫困家庭的母亲。该计划为新近毕业的埃及女性提供参与儿童早期开发的就业机会，开办不同程度的早期教育班级。支持各种非政府组织面向基层，开展儿童早期教育项目，为儿童早期的健康、营养以及环境提供服务。

3. 接受儿童投诉的机制

埃及全国母子理事会开设了两条热线电话。第一条热线电话是2005年6月开通的16000全年无休免费电话，覆盖全国。这条热线电话是根据埃及《2008年第126号法》开通的，主要受理监督儿童暴力、对儿童暴力受害者的治疗和康复，以及惩罚加害者等事务。这条热线还在杜绝割礼(FGM/CUT)方面发挥了积极作用。第二条热线电话是08008886666，专门接受遭遇不测事件儿童的投诉，儿童可得到免费医疗、得到非政府组织救助，以及获得相应教育的学校和大学信息。

4. 批准儿童保护公约和参与国际会议

埃及政府已经参加了相应的儿童保护的国际公约，并参加了相应的国际会议，主要包括：

(1)2001年5月5日，埃及加入了《非洲儿童权利与福利宪章》(The African Charter on the Rights and Welfare of the Child)。[①](2)2002年5月6日，埃及加入了国际劳工组织"童工的最坏形式"大会(International Labour Organization (ILO) Convention No. 182 on the Worst Forms of Child Labor in May 6, 2002)。(3)2008年4月14日，埃及参加了残障人士权利大会(The Convention on the Rights of Persons with Disabilities on 14 April 2008)。

(四) 埃及有关儿童保护的政策和法规

进入21世纪以来，埃及制定的有关保护儿童权利的相关法律和政策主要如下：

2002年7月14日，埃及加入了有关贩卖儿童、雏妓和儿童色情的《儿童权利大会任择议定书》(The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child)。2007年2月6日加入该议定书有关武装冲突条款。2003年埃及撤回了本国对于该大会第20和21条(articles)的保留权利。

① *African Charter on the Rights And Welfare of the Child*, OAU Doc. CAB/LEG/24. 9/49 (1990), entered into force Nov. 29, 1999.

2004 年，修订《1975 年第 26 号法》，在《2004 年第 154 号法》中增加了对于母亲为埃及国籍、父亲为非埃及国籍的儿童的差别性规定。

2008 年，修订《1996 年第 12 号儿童法》，制定了新的《2008 年第 126 号儿童法》。

除了大力加强儿童权利立法工作，埃及政府还在有关儿童保护的权利和各项国家计划方面进行了大量的工作。主要包括：

2001 年，开始调查埃及全国的童工情况。

2002 年，在全国 7 个歧视女孩最严重的省份制定全国性计划，进行女童教育。

2003 年，根据《巴黎原则文》(The Paris Principles)，成立埃及全国人权理事会(National Council for Human Rights)人权监督机制。

2003 年 9 月，开设残障儿童保护热线电话。

2003 年，制定埃及全国流浪儿童保护、康复和回归社会战略。

通过制定《2004 年第 10 号法》，建立家庭法庭。

2005 年 6 月，开设儿童保护热线。

2005 年，制定了保护青年远离毒品全国战略。

2005 年，根据《适合儿童的世界》("A World Fit for Children")文件制定了本国行动计划。

2006 年，制定全国减少童工的战略行动计划。

2006 年，制定了制止儿童暴力 5 年全国计划。

2006 年，制定幼教机构的内部综合质量标准。

2006 年，制定了第一部埃及儿童平权法律(The rights of the Egyptian Child)。

2007 年，制定了埃及流浪儿童培训手册。

2007 年，开始调查全国流浪儿现象。

2007 年，埃及全国母子理事会建立反拐卖儿童机构。

2008 年，埃及全国母子理事会和埃及教育部签署公立学校教育课程改革文件。

根据《2008 年第 126 号法》修订刑法(The Penal Code)有关女性隔离的犯罪规定和人口拐卖犯罪的规定。

另外一些办法和措施也在有序进行当中，如通过修订民法，把妇女婚

龄下限提高到18岁以上。通过发布政令(Ministerial Decree),禁止国立学校对女童毕业年龄的限制。埃及政府还制定了家庭权利全国战略草案(national strategy for the empowerment of the family),协调并建立全国反拐卖人口委员会、建立妇女儿童福利基金会、起草反拐卖儿童全国战略。

但是,埃及近几年来儿童保护立法的进程,无论是有关儿童的法律地位问题还是儿童健康问题,都不同程度遭到传统势力的强烈抵制。反对者的主要理由是,埃及有关保护儿童的立法与伊斯兰教义是冲突的,而且,埃及政府把别国的价值观凌驾于本国文化传统之上,这是不能容忍的。例如,新的立法规定儿童与成人应区别对待、向未婚生育的儿童发放出生证、限制体罚儿童、限制最低结婚年龄、取消女性割礼制度等,都遭到传统势力的强大压力。①

三、埃及的青年福利与社会保障制度

(一) 埃及青年的价值观

埃及青年的价值观相对较为保守,也较为清晰。埃及人口理事会在2010年进行的一项针对年轻人的调查(the 2009 Survey of Young People in Egypt, SYPE)显示,在问卷提出的八个问题中,无论男女青年绝大部分都能选择明晰的答案,回答不清楚的比例非常之低,后者集中在诸如"尽管伊斯兰法规定妇女有继承权,但是为了使财产留在娘家,妇女应当放弃继承"、"女孩参加工作则能嫁得更好"。但是,显然无论男青年还是女青年,都开始认识到,男孩和女孩的教育不应有更大差别,教育男孩与教育女孩同样重要,而且男孩应该和女孩一样爱做家务。调查还显示,埃及的男权地位已经遭到强烈的挑战,如埃及女性受访者中,对于"女孩应当听从兄弟的,哪怕兄弟年龄更小"持支持或反对态度的各占一半;有61.4%的女性反对"丈夫应独自或主要决定家庭如何使用资金"。

① Liam Stack, Egypt's child protection law sparks controversy, *The Christian Science Monitor*, July 24, 2008.

表 9.4　埃及青年的角色性别倾向统计

问　　题		同意	不同意	不清楚	合计
教育男孩比教育女孩重要(%)	男	35	64.3	0.7	100
	女	13.9	85.4	0.6	100
男孩应该和女孩一样爱做家务(%)	男	27.2	72.3	0.4	100
	女	41	57.9	1.1	100
女孩应当听从兄弟的，哪怕兄弟年龄更小(%)	男	71.1	28.4	0.5	100
	女	49.1	49.8	1.1	100
丈夫应独自或主要决定家庭如何使用资金(%)	男	61.5	38.1	0.4	100
	女	37.3	61.4	1.3	100
妻子大部分事情须经丈夫同意(%)	男	86	13.7	0.4	100
	女	74.7	24.4	0.9	100
女孩或妇女因穿着暴露受到骚扰是咎由自取(%)	男	79.6	19.9	0.5	100
	女	72.9	26.3	0.8	100
尽管伊斯兰法规定妇女有继承权，但是为了使财产留在娘家，妇女应当放弃继承(%)	男	8.4	88.3	3.3	100
	女	14.2	84	1.8	100
女孩参加工作则能嫁得更好(%)	男	31.8	65.6	2.5	100
	女	46.8	49.8	3.5	100

资料来源：The Population Council, the Egyptian Cabinet, Information and Decision Support Center, *The Survey on Young People in Egypt*(SYPE), Cairo, Egypt, The Population Council, Inc, 2010, p. 21.

（二）埃及青年群体发展状况

埃及的青年人，由于群体庞大，就业压力很大，但这又是埃及的人口"红利"("demographic gift")。由于教育体系不堪重负，造成埃及青年的社会与经济边缘化(social and economic marginalization)，那么由青年人带来的人口"红利"，就存在成为人口"负担"("demographic burden")的可能，导致埃及青年无法参与当前的国际化过程。2009 年，埃及青年调查(SYPE)，对象是 10—29 岁的青年群体，抽样数有 15 029 人，涉及 11 372 个家庭，其

中有 8 488 个 18—29 岁青年人参与调查，抽样分布在埃及各地，包括棚户区(9.4%)，来自棚户区的青年和城市社区(31.9%)的青年的调查结果无明显差异，来自乡村的抽样占总数的 58.7%。调查涉及健康、就学、就业状况、迁移、家庭构成、社交和社会活动以及时间安排七大项。①

1. 埃及青年的健康状况

调查显示，埃及 18—29 岁的青年人中，残障罹患者的比例为 1.5%，其中身体残障者占 7%，精神障碍者占 37%，2%的男性青年和 1%的女性青年残障。

通常残障现象与社会经济背景高度相关，在埃及社会经济状况最差的五分之一青年人中，有 30%为残障患者，而在埃及最富有阶层中，青年人的残障比例只有 12.5%，残障青年人口的 65%住在乡村地区。抽样显示，青年慢性病患者的比例为 1.5%，其中的 58%为乡村青年，慢性病的性别差异不大(参见表 9.5)。

表 9.5 埃及青年中残障比例统计

指标		%	指标		%
性别	男	65.9	财富五等分	中等的 20%	22.6
	女	34.1		第四个 20%	12.3
年龄(岁)	10—14	22.4		最高的 20%	12.3
	15—17	12.4	居住地	城镇	27.1
	18—24	37.5		乡村	66.1
	25—29	27.6		贫民窟	6.8
财富五等分	最低的 20%	31.6		合计	100
	第二个 20%	21.3			

资料来源：The Population Council, the Egyptian Cabinet, Information and Decision Support Center, *The Survey on Young People in Egypt* (*SYPE*), Cairo, Egypt, The Population Council, Inc, 2010, p. 6.

另据 2008 年埃及人口健康调查(the Egypt Demographic Health Survey, DHS)显示，在 10—19 岁埃及年轻人当中，高达 20%为肥胖，25—

① The Population Council, the Egyptian Cabinet, Information and Decision Support Center, *The Survey on Young People in Egypt* (*SYPE*), Cairo, Egypt, The Population Council, Inc, 2010.

29岁肥胖比例为66%，多数青年人对于这个问题并不以为然。埃及的吸烟现象在伊斯兰国家最为普遍，在18—29岁人口组中，33%的青年为吸烟者，女性吸烟比例极低，吸烟者主要集中在22—29岁。有2%的埃及男青年酗酒，3%的人吸毒，酗酒和吸毒现象也主要集中在22—29岁。埃及青年的健康风险与性别相关度很高，男青年的健康风险主要是吸烟酗酒造成的，女青年则主要是割礼问题带来的健康后果。调查数据表明，22—29岁的埃及女青年，91%曾经行过各种形式的割礼，2008年埃及人口健康调查也显示，有94%的25—29岁埃及女青年行过割礼。但是，在10—14岁儿童中，割礼比例只有66%，其中在14岁时行割礼的女孩占64%。

表9.6　埃及青年参加体育活动统计

		不参加（%）	一般性参与（%）	非常积极参加（%）	工作中参加（%）	合计（%）
性别	全体	28.3	28.8	8.7	34.3	100
	男	14.5	23.3	16.3	46	100
	女	42.7	34.5	0.8	22.1	100
年龄（岁）	10—14	16.6	0.0	0.7	82.7	100
	15—17	18.3	50.9	24.8	6	100
	18—24	35.8	37.7	10.3	16.3	100
	25—29	39.9	36.4	4	19.7	100
财富五等分	最低的20%	30.5	24.0	7	38.5	100
	第二个20%	31	27.3	7	34.7	100
	中等的20%	26.9	28.9	8.4	35.7	100
	第四个20%	26.6	30.8	9.9	32.7	100
	最高的20%	25.8	34.3	11.8	28.2	100

资料来源：The Population Council, the Egyptian Cabinet, Information and Decision Support Center, *The Survey on Young People in Egypt*（*SYPE*）, Cairo, Egypt, The Population Council, Inc, 2010, p. 8.

埃及青年参加体育活动情况一般。不分性别统计，青年人中有四分之一强的人不参加体育活动，非常积极参与的比重也仅仅不足一成，一般性参与和在工作中参加体育活动的比例最高。但是女青年不参加体育活动的比例高达四成以上，而积极参与体育活动的女青年比例尚不足百分之一，25—29岁年龄段的青年人，有高达四成的人不参加体育活动。青年人

的财富的体育效应更不明显，无论是哪个财富等级，不参加体育活动的埃及青年人均为 30%上下，非常积极参与的青年人也稳定在一成左右。

2. 埃及青年人的就学

埃及教育发展较快，但是当前埃及尚未实现全面小学毕业的教育目标。埃及青少年人口(10—29 岁)中，男女青年受过基础教育以上的比例分别为 82.7%和 73.7%，女性青年显然低了几乎一成。在 25—29 岁、18—24 岁年龄段的青年人受过基础以上教育程度的比例最低，男女比例分别是 62.5%、49.5%和 77.3%、67.8%，这两个年龄段的埃及青年，在他们开始义务教育的年龄，正是埃及开始进行经济体制改革的起步阶段。四个年龄段当中，调查显示，在 18—29 岁的青年人中，有 11%的人从未曾入学，其中 81%为女孩，这部分女孩占到埃及人口总数的 16%(参见表 9.7)。

表 9.7 埃及青年不同性别和年龄组的受教育状况统计

年龄组(岁)	性别	基础教育阶段辍学(%)	受过基础教育以上(%)
10—14	男	3.7	95.2
	女	2.8	93.6
15—17	男	12.6	86.2
	女	10.7	81.9
18—24	男	17.6	77.3
	女	15.6	67.8
25—29	男	30.4	62.5
	女	23.4	49.5
总计	男	13.9	82.7
	女	12.8	73.7

资料来源：The Population Council, the Egyptian Cabinet, Information and Decision Support Center, *The Survey on Young People in Egypt*(*SYPE*), Cairo, Egypt, The Population Council, Inc, 2010, p. 11.

调查数据还表明，在 6—18 岁的青少年中，有 10%为文盲，这些文盲青少年主要是乡村女性。有高达 17%的 18—29 岁埃及青年在完成基础教育之前就辍学了，这部分辍学青少年中的 66%来自乡村。在初中教育阶段，有 36%的 18—29 岁青年人选择就读职校或者技校，从而取得技校证书，技校毕业女生比例高于男性青年(53%：47%)。在 18—29 岁的青年人中，受过高等教育者的比例为 28%，在大学在校生和毕业生中，女性

和男性的比例为53%、47%。而大学教育是财富状况的主要指标，上大学的青年中20%来自最富有家庭(前20%)，只有4%来自贫困家庭(最后20%)，受大学教育者的乡村与城市出身比例为39%、61%。

3. 埃及青年的就业参与状况

埃及青年的就业参与程度很低。在18—29岁青年人中，有高达近六成的青年人游离于就业体系之外，他们既不去找工作，更不工作，对工作没有丝毫兴趣，女青年不工作比例高达83%，男青年中则有27%不工作。数据显示，在18—24岁女青年中有九成是不工作的，八成的25—29岁女青年也不工作，上述相应分组中，男青年的不工作数据分别是48%和13%。在工作年龄段的青年人当中，只有34.5%的人有雇主。在25—29岁青年中，女性失业者占36%，男性失业者占33%，农村失业者占55%，城市事业的青年只有45%。在18—29岁青年中，失业者比例为17%，其中男女失业者的比例为33%和12%。在第二富有的20%财富群体中，青年人的失业率最高(参见表9.8)。

表9.8　埃及青年劳动参与率统计

		失业率(%)	劳动参与率(%)
性　别	全体	15.8	37.9
	男	12.5	61.4
	女	31.7	13.4
年龄(岁)	15—17	16.3	13.3
	18—24	18.7	40.0
	25—29	11.8	54.6
财富五等分	最低的20%	11.9	36.6
	第二个20%	14.4	39.7
	中等的20%	15.5	40.0
	第四个20%	19.5	39.2
	最高的20%	18.4	32.8
居　住　地	城镇	16.9	38.1
	乡村	14.8	37.4
	贫民窟	18.8	41.0

资料来源：The Population Council, the Egyptian Cabinet, Information and Decision Support Center, *The Survey on Young People in Egypt*(*SYPE*), Cairo, Egypt, The Population Council, Inc, 2010, p. 13.

埃及的高学历和专业学历失业现象突出。尽管拥有职业中学和大学学历的青年就业的比例最高，分别为全部青年人口的 39.8%和 15.8%，但恰恰是这两个年龄组的青年人失业现象非常严重，分别占全部青年人口的 47.5%和 25.0%。在不工作的青年人群体中，21.8%的人是拥有职业中学毕业证的青年。而在埃及拥有职业中学毕业证的青年的比例在所有受教育层次分等中是人数最多的，高达近三成，这也显示了埃及职业教育的缺陷，无法满足当前埃及经济的发展结构需求，造成毕业生过剩（参见表 9.9）。

表 9.9　埃及不同教育程度青年的劳动参与率统计

受教育程度	就业（%）	失业（%）	不工作（%）	占全部劳动参与的比重（%）
文　盲	14	6.4	14.8	14
可读写	4.8	1.5	2.7	3.3
小　学	11.7	7.0	14.4	13.1
预备班	8.3	4.7	24.6	18.2
普通中学	2.1	1.8	15.3	10.3
职业中学	39.8	47.5	21.8	29.1
大　专	3.5	6.0	1.3	2.3
大学及以上	15.8	25.0	5.1	9.7
合　计	100	100	100	100

资料来源：The Population Council, the Egyptian Cabinet, Information and Decision Support Center, *The Survey on Young People in Egypt*（*SYPE*）; Cairo, Egypt, The Population Council, Inc, 2010, p. 14.

4. 埃及青年的迁移状况

一般来说人口的迁移有助于提高收入水平。2005 年据埃及公共动员与统计中心机构（Central Agency for Public Mobilization And Statistics, CAPMAS）的调查显示，有 190 万埃及人短暂在海外工作，其中的 87.6%在沙特阿拉伯、利比亚、约旦和科威特，这些在海外工作的埃及人大多完成了初中教育。在接受调查的青年人群中，28%的男青年有海外工作倾向，5.9%的女青年希望到海外就业，综合计算，埃及青年中有 15.6%的人希望走出去，到沙特阿拉伯、科威特和阿联酋找工作，其他移

民地区还包括意大利、德国和美国、法国。数据显示，社会经济背景与走出去的倾向高度相关，越是在社会经济地位高的家庭长大的青年，越希望走出国门找工作。

5. 埃及青年的家庭构成

埃及青年很早就开始考虑组成家庭。埃及的法定婚龄为 18 岁。调查显示，年龄在 18—29 岁的埃及女性有 55%、男性有 18%已婚，他们中的 67%居住在农村。有 42%的 20—24 岁的埃及女性已婚，女性结婚的年龄中位数为 21 岁。表 9.10 反映了埃及青年婚姻状况的基本情况。

表 9.10　埃及青年婚姻状况统计

年龄(岁)	性别	已婚(男)	丧偶(%)	离婚(%)	分居(%)	Katb-Kitab(%)	订婚(%)	未婚(%)	合计(%)
15—17	男	0.0	0	0	0	0	0.9	99.2	100
	女	2.6	0	0	0	0	13.1	84.3	100
18—24	男	5.9	0	0	0	0.6	6.9	86.5	100
	女	39.7	0.2	0.7	0.2	1.8	13.7	43.7	100
25—29	男	46.9	0	0.2	0.1	1.2	11.7	39.9	100
	女	81.0	0.5	1.7	0.3	0.3	2.8	13.5	100
总　计	男	15.3	0	0.1	0.1	0.6	6.9	77.1	100
	女	44.8	0.3	0.8	0.2	1	10.2	42.8	100

注：Katb Kitab 是指在清真寺里举行的正式仪式，一般先由族长或者阿訇致辞。

资料来源：The Population Council, the Egyptian Cabinet, Information and Decision Support Center, *The Survey on Young People in Egypt*(*SYPE*), Cairo, Egypt, The Population Council, Inc, 2010, p. 16.

据调查，有 37%的埃及青年人，在婚后和父母家庭生活在一起，其中有 95%以上的已婚妇女和丈夫家庭一起生活，那些结婚越早的青年人，往往是生活在农村地区的。在埃及乡村地区，有 79%的婚后夫妇和父母家庭一起生活，在最贫困家庭中，婚后和家庭一起生活的比例最高，但是这种现象随着社会经济地位的改善而降低。在 29 岁以下的女性当中，离婚率为 2%，其中 72%的离婚案发生在乡村，所以，乡村地区的离婚女性最多，寡居女性中有 1%丧偶。表 9.11 反映了埃及青年婚后居住的基本情况。

表 9.11　埃及青年婚后居住状况统计

		受访者家庭（%）	另有居所（%）	单独生活（%）
性　别	男	94.2	15.5	23.4
	女	5.8	84.5	76.6
年龄（岁）	15—17	0	0	0.7
	18—24	21.8	63.6	34.3
	25—29	78.2	36.4	65
财富五等分	最低的 20%	23.7	59.2	15.3
	第二个 20%	27.6	17.9	22.8
	中等的 20%	28	0	19.8
	第四个 20%	17.8	22.9	23.1
	最高的 20%	2.9	0	19.1
居住地	城镇	11	5.7	27.2
	乡村	81	63.5	59.2
	贫民窟	8	30.9	13.6
	合计	100	100	100

资料来源：The Population Council, the Egyptian Cabinet, Information and Decision Support Center, *The Survey on Young People in Egypt*（*SYPE*）, Cairo, Egypt, The Population Council, Inc, 2010, p. 16.

埃及青年的计划生育观念随着年龄的增加而提高。例如，在 18—24 岁年龄段，青年夫妇的避孕率为 64.6%，而 25—29 岁年龄段的青年夫妇为 83.6%（参见表 9.12）。

表 9.12　青年夫妇中避孕工具使用统计

年龄（岁）	使用（%）	不使用（%）
15—17	28.2	71.8
18—24	64.6	35.4
25—29	83.6	16.4

资料来源：The Population Council, the Egyptian Cabinet, Information and Decision Support Center, *The Survey on Young People in Egypt*（*SYPE*）, Cairo, Egypt, The Population Council, Inc, 2010, p. 10.

6. 埃及青年的社会角色调查

调查显示，埃及青年参加社会志愿活动的比例相当低，无论哪个年龄段的参与意愿都很低。埃及青年人的财富状况和志愿者的参与程度几乎无关，也与居住地区无关。参与志愿者活动的埃及青年只有3%，其中男性比例低于4.5%，女性比例仅仅为1.5%，男女青年参与志愿者活动的类别基本相似。在埃及青年参与的志愿者活动中，高达64%的为慈善义务。参与慈善活动的男性青年年龄一般在18—21岁，其次为22—29岁年龄段者；女性志愿者活动包括慈善、义务上课和辅助培训以及其他类型。这些数据显示了埃及青年的无组织状态和对社会发展的不关心程度相对较高。表9.13是埃及青年参加志愿者活动的基本情况。

表9.13　埃及青年参与志愿者活动统计

		不参与(%)	参与(%)	合计(%)
性　别	全部	97.8	2.2	100
	男	96.7	3.3	100
	女	99	1.0	100
年龄(岁)	10—14	99.4	0.6	100
	15—17	98	2.0	100
	18—24	96.8	3.2	100
	25—29	97.1	2.9	100
财富五等分	最低的20%	97.8	2.2	100
	第二个20%	98.2	1.8	100
	中等的20%	97.9	2.1	100
	第四个20%	97.8	2.2	100
	最高的20%	97.2	2.8	100
居住地	城镇	97.5	2.5	100
	乡村	98	2.0	100

资料来源：The Population Council, the Egyptian Cabinet, Information and Decision Support Center, *The Survey on Young People in Egypt*(*SYPE*), Cairo, Egypt, The Population Council, Inc, 2010, p. 18.

埃及青年的政党参与度也较低。青年人参加的各类政党活动只占全部活动的 2.2%。在 18—29 岁青年中,加入某个政党者仅占 0.12%。2010 年的调查还显示,有 84%的 18—29 岁的埃及青年,在上次大选中根本未参与投票,参加投票的男性青年为 21%,女性为 11%。

7. 埃及青年的公民活动

对于 18—21 岁、22—29 岁的埃及男性和女性青年来说,家务是他们最主要的工作。有 55%的 22—29 岁女性青年,每天花费在家务上的时间长达 3 小时,而男性青年只花 30 分钟干家务;看孩子和照顾老人是埃及女青年的主要家务内容,她们在这两项活动上面花费的时间,是男青年的两倍。男青年最主要的社会活动是娱乐,他们平均比女青年多花一倍的时间去玩耍。其中仅 3.6%的青年人参加体育活动,平均时间为 1 小时。无论埃及男女青年都爱看电视,每天消耗 2 小时,他们还都喜欢打电话,打电话每天用去了他们 15 分钟的时间;参加宗教活动每天花费 40 分钟;在埃及男青年当中,上网的比例为 15%,女青年上网的比例则只有 5%,男性青年每天花费 2 小时上网,女青年花费 1.5 小时。

总之,埃及的年轻人向成年人转变过程中面临几大难题。决定青年人向成年人转型的主要制约因素之一,是埃及青年的社会经济状况,那些来自贫苦家庭的埃及青年受困于健康、教育以及就业难题,尤其是就业渠道的狭窄,对于埃及青年人改变其社会地位形成巨大挑战。居住地所在位置是另一项主要因素,尤其是身处乡村的埃及青年,他们面临的健康、教育和劳动市场限制更多。再次,还有性别因素,女青年面临的问题更多,除了健康、就业和教育外,还要面临早婚,他们婚后往往还要背负沉重的家庭负担。虽然埃及青年总体健康状况不错,然而却一直存在健康风险,其中最严重的是肥胖和体重超标。有资料显示,贫穷青年中的残障比例很高。对于残障青年来说,他们无法享受到正常的医疗设施和医疗服务。危害埃及男青年健康的主要因素是吸烟、物质欲和酗酒;埃及女青年遭受的所谓割礼,是对她们身心的极大伤害,虽然近年行割礼的数量在下降,但是,仍有三分之二的 10—14 岁埃及女性不得不面对这项习俗。而且在埃及不发达的社会经济条件下,机会是青睐男青年的,无论是上学还是就业,那些早期辍学者,多是女性青少年,她们的就业机会也更少。近几年来在受过高等教育的青年人中,女性比例逐渐

提高。早婚在埃及也很盛行，这也是阻挡青年人向成年人转型的重要因素，尤其是乡村和贫困家庭的孩子，他们受教育机会更少，这些家庭出身的女性就更不易就业。有数据显示，埃及青年的社会交往很少，业余时间主要靠电视打发时光，男青年主要是娱乐，而女青年则主要是做家务和看孩子。

（二）埃及青年的失业现象及其应对

长期以来，埃及的人口结构中，处于15—29岁的就业人口数量增长显著，虽然不断增加着埃及的人口红利，但同时也对决策层提出了严峻的挑战。埃及政府曾经制定了所谓促进青年就业的《全国行动规划》(National Action Plan)，通过和国际劳工组织合作，埃及政府实施了一项“从学校到工作的转换调查”(School to Work Transition Survey)研究项目，为制定青年就业政策提供分析。“从学校到工作的转换调查”研究项目主要从“由学校到工作转换”的概念出发，研究包括青年人的受教育状况和就业状况等内容，采取抽样方法，抽样包括来自全国5 520个家庭的4 000名青年。抽样对象来自随机抽取的十个省份，各省包括了上埃及和下埃及的乡村和城镇地区，不计男女性别差异。另外，调查还针对来自正规就业和非正规就业部门的300名雇主进行了面谈。在作出应答的人群中，有22%为熟练农业工人、21%为手工艺人，还有3.4%为店员。调查中发现，有78%的失业青年认为，找不到体面的工作是造成埃及青年失业的主要原因。有50%的雇主认为，应聘者在学校所受的培训技能十分差(very poor)，只有7%的年轻就业者或自谋职业者曾经接受过当前岗位的培训。调查数据指出，埃及青年自谋职业比例并不高，有77%的青年人未得到朋友或者家庭的帮助自己开业，其中多达九成的自谋职业项目是赚钱的。

在从学校到就业的转换过程中，认为比较顺利的(easy transition)行业主要为农业和渔业，其他行业的转型则不顺利(difficult transition)，而且，越是要求熟练技能的岗位，进行职业转换越困难。在转换较为顺利的青年人中，有近50%的人未受过教育，有24%的青年人为技校毕业生，还有32.6%的青年人受过大学教育。

调查结果分析认为，在埃及的青年人当中，受教育并非找到工作的保

证。受过教育的青年人在寻找工作时，优势并不明显，恰恰相反，当前的学校教育与社会技能需求之间极不匹配。埃及社会无法为每个受过教育者都提供一份工作，所以，报告建议目前的教育政策应当进行转型，从当前的基础教育转向能够培养青年人的技能、意识和社会需要的定位，以适应本国的经济社会发展水平，并为参与国际分工作准备。但是，这样做并不否认教育的根本功能，所要强调的是应瞄准那些能吸引更多就业的部门，制定更加积极的职业教育规划。所以，发展职业教育和技能培养是埃及教育改革的基本方向，应当鼓励私营部门大力接纳青年就业，激励私企接纳各类毕业生，鼓励毕业生在私营企业找到适合而体面的职业。①

（三）埃及青年政策建议

埃及全国青年理事会（The Egyptian National Youth Council）已经出台了一项面向全国青年的政策，包括就业、政治参与、教育等十二条。

1. 就业政策

（1）制定由公共、私营和社会组织参与的全国就业战略并实施。（2）鼓励创业和自谋职业。（3）为青年人的小项目提供充分资助。（4）鼓励私人企业为年轻人提供培训机会与志愿工作。（5）为有特殊需求的青年人提供工作岗位配额。（6）推进工作权利和法律意识。

2. 政治参与

（1）教育机构、媒体和社会各方参与贯彻青年的参与价值。（2）通过扩大公民教育和青年领袖计划，传播政体、公民权利与义务知识。（3）呼吁政党为青年领袖成长提供机会。

3. 教育政策

（1）强化教育和教育政策中的青年角色。（2）开展反辍学斗争。（3）完善技能教育。（4）增进教育机构和私营企业的合作，增加青年人的培训和就业机会。

---

① Box 4. 3: The Battle Against Unemployment? The Institute of National Planning, Egypt, United Nations Development Program(UNDP). *Egypt Human Development Report 2010*, *Youth in Egypt: Building Our Future*, United Nations Development Program, and the Institute of National Planning, Egypt, 2010, p. 50.

4. 健康政策

(1)制定应对青年健康问题的政策框架。(2)提高青年人的防止成瘾、传染病和计划生育意识。(3)研究青年人的食品营养摄入习惯。(4)支持公、私、社会机构向年轻人提供医疗服务。

5. 人口政策

(1)在各个教育层次开展人口教育。(2)主要依靠年轻人扩大计划生育意识运动。(3)运用青年公共设施计划,服务于计划生育政策目标。

6. 文化政策

(1)制定面向青年人的文化工作计划框架。(2)建设青年文化发展基础设施。(3)为私人企业和社会组织参与社会文化基础设施建设提供更大空间。

7. 大众传媒政策

(1)鼓励青年更多参与大众传媒政策制定。(2)大众传媒中更多体现青年话题。(3)公共传媒中更多使用互动交流方式。(4)鼓励各种青年媒体的发行。

8. 社会活动和志愿工作

(1)支持青年人发挥在社会组织与非政府组织中的作用,给予一定的管理岗位。(2)在青年群体中鼓励志愿参与和增强社会责任意识。

9. 社会福利政策

(1)增强有青年人参与的意识觉醒运动,革除不良习惯和行为,如各种成瘾行为和极端主义倾向等。(2)支持政府和民间社会团体为青年人提供心理辅导。

10. 体育与休闲政策

(1)关注学校和大中专院校的体育参与,提供相应的体育锻炼场地、器材,设立必要的体育体操课程。(2)扩大体育场地,鼓励私人企业和社会组织参与建设。(3)在全国以及各地区举办青年节和体育竞赛赛事,鼓励各界参与。

11. 环境政策

(1)在课程设计中重视环境的重要意义。(2)对教师进行足够的环境意识教育。(3)鼓励青年人参与提高环保意识。(4)在大学、中小学和各种俱乐部鼓励创建环保俱乐部。(5)支持青年通过非政府组织参与环保工作。

12. 学习与研究政策

(1)鼓励政府各部门关注青年学习问题。(2)各大学建设青年中心。(3)重视青年研究的各个领域,经常收集青年的各种话题,支持各大学相关的学术研究。



结语　埃及社会保障制度与传统社会转型

一、埃及社会保障制度的问题由来

（一）埃及独立后的政治经济进程

埃及当代政治经济的发展经历了曲折进程。1952年埃及独立后，开始走向现代化之路，政治经济体制保留着更多的本国和本民族特点。一般认为，从埃及独立以来的将近60年间，政治经济发展经过了三个重要的历史时期，即1952—1970年的“社会主义”经济体制与国有化经济模式、1970—1991年的开放经济与混合型经济模式、1991年以来的全面市场化经济与私有化模式。①

1952—1970年，埃及施行的“社会主义”经济体制与国有化经济模式取得了一定成就。在这一时期，埃及政治经济发展以纳赛尔“阿拉伯社会主义”为指导方针，并声称将在埃及建设一个民主、合作的社会主义。埃及1964年宪法也规定，埃及的经济制度是“社会主义制度”。这个时期埃及进行了社会主义的土地制度改革，在全国重新分配土地，改革了国内的政治结构。然而，由于埃及财产私有的本质并未发生变化，社会经济以私有为主导的本质并未发生变化。与此同时，埃及开始对经济实行全面的国有化，推行计划经济制度，其目的是试图在社会各界之间公平分配财富，同时在保护工人和穷人利益的稳固基础之上，促进埃及人的全面发

① 王泰：《埃及经济发展战略及发展模式的历史考量》，《西亚非洲杂志》2008年第5期，第44—49页。

展。所以，到了这个阶段末期，在埃及国有化经济的带动下，公共部门就业迅猛发展，公共部门就业人员已经占到全部有工资公共部门雇员的一半，非农产业雇员也得到实实在在的利益，如最低工资标准的提升、工作时间的缩短、带薪假期的享受、不得随意解雇雇员等社会保障制度纷纷出台，福利型社会的原型开始出现，同时保持了较为清明的吏治。但同时也出现了财政收支失衡、分配制度不合理、国有企业负担沉重等问题。

1970—1991 年的开放经济与混合型经济模式推动了埃及经济私有化，经济效率有所提高。埃及政府在 60 年代末即萌发了进行经济体制改革的思想，包括在政府部门、国营经济与私营经济部门进行财政经济改革，中东十月战争更推动了改革的快速展开，其中一些国际组织，如国际货币基金组织(IMF)积极予以支持。1974 年 5 月埃及前总统萨达特提出了"门户开放政策，经济改革正式开始"①。这个阶段埃及开始积极引进外资和技术，发挥本国私人资本的作用，实行贸易自由化，推动了埃及消费型经济向生产型经济的转型，然而由于与世界经济的接轨，国内物价高涨，人民消费的真实能力下降，福利受到较大影响，而且国内社会贫富差距不断拉大，出现越来越多的贫困人口。随着开放与政治经济转型的推进，也产生了相当程度的政治腐败现象。

1991 年以来的全面市场化经济与私有化模式，最终导致政治更迭的发生。海湾战争后，埃及接受了西方提出的《经济改革与结构调整计划》(Egypt's Economic Reform and Structural Adjustmen, ERSAP)，意图在埃及实行全面的私有化改革，建设市场经济，以应对全球化挑战。1991 年 5 月埃及与国际货币基金组织签订了埃及经济改革第一阶段实施方案协议(通常称为 standby agreement)，进行经济体制改革和结构调整。首先改革金融制度，调整银行利率，统一汇率并直接放开；其次，改造国有企业推进私有化，为了保证本国工人就业，埃及政府决定每年减少外国劳工 10%；再次，紧缩政府开支，减少财政赤字，但是由于减少财政支出，已经影响到一般民众长期享受的福利补贴制度，为稳定民心，政府为雇员增加工资，这又造成物价问题；同时还采取了放宽进口限制、发展创汇产业等措施。②但是，由于

① 李荣：《海湾战争后埃及加快经济改革步伐》，《现代国际关系》1993 年第 9 期，第 40 页。

② Alia El-Mahdi, *Labor in Egypt* (2003), www. gpn. org/data/egypt/egypt-analysis. doc, 2011-07-06.

长期以来埃及经济改革的外部因素过于强烈，既得利益阶层的干扰严重，私有化进程非常艰难。同时《经济改革与结构调整计划》(ERSAP)严重伤害了埃及中下层阶级的利益，在全国普遍出现了新的贫困群体，不少人加入了反政府行列。由于在埃及失业人群中，青年人的比重非常大，他们既没有工作，又没有起码的社会保障，对政府的不满非常强烈。加上埃及过快增长的人口问题，更使就业问题日益严重，同时也削减着埃及几十年来的改革成果。2004 年和 2005 年埃及政府连续更迭，当时虽然也提出了面对全球化趋势，增强国家与公民的合作与互信，大力支持和发展私有经济的口号，然而埃及的经济体制改革，在政治体制改革未能有效推动的情况下，面临着诸多的体制性障碍，如政治控制和威权主义、政府内部的消极腐败等问题，这些问题最终导致连续执政 30 多年的穆巴拉克总统黯然下台。

（二）埃及政治经济进程中的社会问题与社会保障

埃及的社会问题，有来自历史和资源禀赋的因素，也有来自政治经济体制改革的问题，这些都对埃及的政治经济、社会稳定发展，提出了严峻挑战，其主要表现在：

第一，城乡分割与地区发展失衡严重。埃及城乡之间不仅各种政治经济社会条件差距巨大，而且长期以来各种政策分割、分治，这种格局绝非短期内可以被改变；下埃及和上埃及地区的发展差距同样巨大，上埃及地区与下埃及地区不仅在社会保障需求方面存在差异，而且保障能力等方面更是差距巨大。

第二，埃及人口增长过快，年轻人口的激增与人口流动加速，对社会保障体制建设提出更高要求。作为东方国家，历史文化因素决定着埃及的人口观念现代化的进程非常缓慢，随着独立后经济发展和人民的福利，尤其是医疗保健水平的提高，人口的增长非常迅猛；而快速增长的人口又对经济发展提出了更高要求。同样由于人口增长迅猛，埃及的青年人口比例大，要求有更加体面的工作。但是，埃及社会的现代化转型却受制于更多的国际政治经济因素，这种国际因素既有来自近代以来的埃及殖民地经历，也有 20 世纪 80 年代末期出现的全球化趋势前，人口流动加速，经济中的不稳定因素大量增加，任何改革都会牵一发而动全身。加上埃

及的社会保障体制建设未能跟上经济体制的转型，经济体制的改革也未能根本上变革埃及的政治体制，于是难以形成良性的政治—经济—社会循环，反而使这三种因素的循环状况恶化，甚至人为发生中断，造成社会的震荡。

第三，埃及的工业化、城市化与就业形式更加多样化，对社会保障制度建设产生重大挑战。随着埃及的现代化，人口大量涌入城市，然而固有的财政结构根本难以承受越来越大的对于基础设施的需求，而且原有的、长期以来执行的食品和能源补贴制度，更加剧国家财政负担，这些因素又导致城市基础设施老化加剧、投入不足，在住房、医疗、养老制度方面，已经出现难以为继的现象。从中东北非国家的政治经济、社会发展程度观察，埃及等国还将长期处于从农业社会向成熟的工业社会发展的动态进程之中，城乡与地区差距、人口等资源的流动、收入和经济阶层的分化等，都将是构成埃及从传统社会向现代转型中的特有现象，并直接增加社会保障制度建设的艰巨性。

第四，国际因素的影响对埃及社会保障制度建设提出挑战。全球化的一定阶段必将产生财富分配的所谓马太效应，这种效应对于不同发展阶段的国家产生的影响也有差别，这一因素决定了埃及一方面必须加快建设本国的社会保障制度，同时必须着眼长远，妥善处理好维持国家发展的长期竞争力和提高人民福祉的关系，这也增加了埃及社会保障制度建设的复杂性。加之埃及等中东北非国家悠久的伊斯兰传统保障文化的改革任重道远，又加剧着埃及从传统社会向现代化社会转型中的各种困难。

第五，埃及现行的社会保障制度存在着较多的不足，几十年来的改革又产生了新的问题，对继续推进社会保障制度建设产生了很大制约。例如，埃及越来越严重的青年就业问题，一方面固然是由于人口持续高增长率造成的，另一方面也是埃及的政治经济体制改革，造成了私有经济根本无法容纳更多青年人就业，社会有没有相应的制度保障私有企业解决青年人的就业难题。妇女的劳动保障问题也基本上类似。一是阿拉伯传统社会的社会保障主要是针对男性公民的，妇女地位存在实质上的不平等。二是在埃及政治经济体制改革过程中，大量的低级、由女性承担的岗位逐渐裁减，随着失去工作岗位，自然丧失了相应的保障。埃及的社会保障体制呈现出明显的“碎片化”问题，各项社会保障制度覆盖面都十分有限，而部分社会保障项目还放大了收入分配差距，职工基本养老保险制度无法

覆盖越来越多的私营企业职工，医疗保障体系效率低下，社会救助制度不健全，救助投入杯水车薪，各种社会福利事业发展严重滞后，社会保障制度的功能残缺不全，社会保障制度的投资保值增值及融资机制都存在很多漏洞等。

总之，埃及从传统社会向现代转型的过程中，伴随着政治经济的进步和发展，这要求社会保障制度建设必须加快进程，尽快推动埃及的社会转型。因此，应当借鉴国际先进经验，建成全社会覆盖，包括养老、失业、医疗等基本社会保障(包括社会救助)、企业保险以及商业保险、社会慈善制度建设(包括 Zakah 和 Waqf)在内的现代社会保障制度。

二、当代埃及社会保障制度的特点

第一，埃及社会保障制度经过数十载初步发展，已经形成了基本框架。在埃及，养老保险都采用了有限受益型法定社会保险(statutory defined-benefit social insurance scheme)的法式模板，这套制度在埃及经济社会发展的一定历史时期，曾经发挥了不可替代的作用，在养老保障方面，形成了覆盖公有部门和部分私有部门雇员的社会保障制度，不但有养老、医疗、劳动保障，还有比较健全的财政福利补贴制度；不但有国家举办的各种社会保障制度，对于民族传统的社会保障制度，如 Zakah 和 Waqf 制度也实行国有化的管理制度。但是这套制度从体制到机制，缺陷已经十分明显。以养老保险为例，埃及的养老保险制度存在以下显而易见的问题：(1)养老金制度的覆盖面有限。(2)养老金制度存在递减式的再分配机制。(3)养老金管理成本过高。(4)养老金福利难以为继。(5)投资政策效率低。

第二，埃及社会保障制度中主要存在着碎片化、残缺不全、效率低问题。首先，埃及的社会保障制度是针对不同的人群设计的，职业身份不同的人享受不同的社会保障待遇，苦乐不均，直接造成整个社会保障制度的分割，无法起到社会安全网和稳定器的作用，不能保证埃及政治经济体制改革过程中效率问题的解决，这都是由于这套制度的“碎片化”造成的。埃及当前的有限受益型社会保障制度是直接照抄西方的，源自西方现代化社会的社会保障制度，与东方国家的埃及的政治经济与社会现实对社会保障制度的需求并不完全吻合，加之当前埃及处于社会转型的时期，企

业的补充养老保险、商业保险发展与职业结构不配套,财政税收体制对于埃及社会保障制度建设的激励制度并未建立,与现代化社会的全面社会保障制度相比,遗漏之处很多。此外,埃及社会保障制度效率低的问题,除了与埃及政治经济与社会政策的进程密切相关,当前社会保障制度的"碎片化"和残缺不全也是重要的原因。

第三,埃及社会保障制度过渡性明显,面临很大的转型动力。20 世纪 90 年代以来,埃及走上了一条建立完全市场经济的体制改革之路,对外面临着全球化和世界经济一体化的人类社会发展大趋势,对内则面临着人口高增长、解决传统社会向现代社会转型、解决区域经济发展不均衡等重大问题,尤其是就业问题中的青年人就业和妇女就业所遭遇的社会保障体制供给不足难题,对于当前埃及的社会保障体制建设提出了根本的要求。而且,对于一个拥有独特的民族社会保障传统的国家,埃及如何更好地通过把传统的 Zakah 和 Waqf 制度有机融合到社会保障制度建设过程中,也是考验当政者智慧的一项艰巨任务。埃及走向市场经济,必须同步建设本国的社会保障体制。

三、转型国家社会保障制度建设的重点

市场经济转型国家的社会保障体制建设,面临着时代背景的极其深刻的变化以及现实的严峻挑战,更面临着改造传统社会的社会保障基础制度和走向现代化的艰巨任务。

第一,树立社会保障的公平性理念,推动社会保障制度走向实质公平。市场化强调了效率,然而人与生俱来的生存权的公平,必须依靠社会保障体制的健全来体现。

第二,解决社会保障制度中存在的"碎片化"、残缺不全和低效率问题,国家必须通过法制,建立社会保险、企业保险、商业保险和慈善制度四位一体的社会保障安全网,对于承担特殊任务的群体,建立补充保险和激励制度,如军人养老保险、针对女性的生育与就业等保障制度,尽快推进社会保障制度定型与稳定,并实现可持续发展。

第三,把社会保障体制建设纳入政治经济体制改革大战略之中,通过政治经济发展,持续提升社会保障的水平,增进国民福祉,促使财富合理分配。

附　　录

附表一　埃及与西亚北非国家的社会发展指标比较

	人均国民收入(国际美元，PPP)	贫困率(日均每人2美元以下)(%)	底层20%居民的收入份额(%)	全体出生时预期寿命(岁)	5岁以下儿童死亡率(‰)	麻疹免疫率(12—23个月幼儿)(%)	小学净入学率(%)	成人识字率(15岁以上)(%)	固定与移动电话普及率(每百人)
年　份	**2006**	**1995—2000**	**1995—2000**	**2006**	**2006**	**2006**	**2001**	**2002**	**2006**
阿尔及利亚	5 940	10	7.8	72	38	91	97.2	68.9	71
巴林	34 310	1	9.3	76	10	99	94.0	88.5	148
埃及	**4 940**	**44**	**8.6**	**71**	**35**	**98**	**92.3**	**56.9**	**39**
伊朗	9 800	12	6.8	71	34	99	74.6	78.1	51
伊拉克	…	…	…	63	…	60	93.1	40.1	…
约旦	4 820	7	7.6	72	25	99	93.6	90.9	90
科威特	…	…	…	78	11	99	66.4	82.9	…
黎巴嫩	9 600	18	4.0	71	…	…	70.9	86.9	…
利比亚	11 630	…	…	74	18	98	…	81.7	73
摩洛哥	3 860	14	6.5	71	37	95	74.5	50.7	57
阿曼	19 740	…	…	76	12	96	65.1	74.4	82
巴勒斯坦	3 720	65	…	73	22	…	99.1	…	31
卡塔尔	…	…	…	75	21	99	…	82.1	140
沙特阿拉伯	22 300	…	…	73	25	95	57.9	77.9	100
叙利亚	4 110	…	…	74	14	98	…	76.1	41
突尼斯	6 490	12	5.7	74	23	98	98.2	73.2	85
阿联酋	…	…	…	79	8	92	78.2	77.3	161
也门	2 090	47	7.4	62	100	80	…	49.0	…
MENA区域内	6 710	…	…	70	42	92	78.9	65.4	53

资料来源：United Nations Research Institute For Social Development(UNRISD)，Markus Loewe，*Pension Schemes and Pension Reforms in the Middle East and North Africa*，Bonn：German Development Institute，January 2009.

附表二　埃及与西亚北非国家公共养老金计划政策框架

国　家	部队	文官 civil servants	其他公共管理雇员	国有企业雇员	除农业外拥有永久就业协议的私企雇员	临时工	农业雇员	雇主与自谋职业者	家庭服务工	外国人	有效覆盖面估计值(占全部工作人口的比重)(%)
阿尔及利亚	x	+	+	+	+	+	+	x	+	+	70—80
巴　林	x	x	+	+	+/—[a]	—	+/—	(+)	—	+	30
埃　及	**x**	**x**	**+**	**+**	**+**	**x**	**+**	**x**	**x**	**+**	**58**
伊　朗	x	x	x	+	+	+	(x)	(+)	(+)	+	30
伊拉克	x	x	x	x	+	—	+	—	—	+	18
约　旦	+	+	+	+	+	—	—	(+)	—	+	55
科威特	x	+	+	+	+	+	+	(x)	+	—	21
黎巴嫩	x	x	x	x	+	—	+	—	—	—	25
利比亚	x	+	+	+	+	+	+	+	+	+	80
摩洛哥	x	x	x	x	+	+/—	+/—	—	+	+	20
安　曼	x	x	x	+	+	—	+	—	—	—	10
巴勒斯坦	x	+	+	—	—	—	—	—	—	—	30
卡塔尔	+	+	+	—	—	—	—	—	—	—	5

（续表）

国　家	部队	文官 civil servants	其他公共管理雇员	国有企业雇员	除农业外拥有永久就业协议的私企雇员	临时工	农业雇员	雇主与自谋职业者	家庭服务工	外国人	有效覆盖面估计值（占全部工作人口的比重）（%）
沙特阿拉伯	x	+	+	+	+	—	—	（+）	—	—	23
叙利亚	x	x	x	+	+	+/—	+	（+）	（+）	+	35
突尼斯	x	x	x	x	+	+	x	x	x	+	80
阿联酋	x	+	+	+	+	—	—	—	—	—	10—15
也　门	x	x	x	x	+	—	—	—	—	+	13

注：（1）+建立了一般计划或者专门的养老金计划。（2）—未建立养老金计划。（3）+/—部分或者个别建立了养老金计划。（4）（+）可自愿参加，但需缴纳全额养老金（包括雇主缴纳部分），伊朗除外。a 为雇用 5 名职工以上的企业。

资料来源：United Nations Research Institute For Social Development（UNRISD），Markus Loewe，*Pension Schemes and Pension Reforms in the Middle East and North Africa*，Bonn：German Development Institute，January，p. 12.

附表三　埃及与西亚北非国家公共养老金的缴费费率与福利水平

国家	缴费率(有关收入的比重)(%)				领取养老金资格(岁)				老年养老金水平			预算情况		
	缴费总水平	雇员缴纳比例	雇主缴纳比例	政府缴纳比例	男职工正式退休年龄	女职工正式退休年龄	男职工领取全额养老金最低退休年龄	女职工领取全额养老金最低退休年龄	缴纳养老金30年后的替代率①(%)	养老金自动调整	最低养老金(最后收入的比重)(%)	收入总额(占GDP的比重)(%)	总支出(占GDP的比重)(%)	管理成本(占总支出的比重)(%)
阿尔及利亚	12.5	7	10	0①	60	55	50	180	75	yes④	yes③	…	…	…
巴　林	12	5	7	0	60	55	40	180	60	—	yes③	1.9	1.1	25
埃　及	**31**	**13**	**17**	**1①**	**60**	**60**	**40**	**120**	**67**	—	**50**	**2.3**	**1.3**	**4**
伊　朗	30	7	20	3	60	55	50	168	100	—	yes③	…	…	7
约　旦	14.5	5.5	9	0①	60	55	45	180	75	—	50	3.4	0.7	11
科威特	25	5	10	10②	50	50	47	180	95	—	65	8.8	4.9	3
利比亚	15	3.75	10.5	0.75②	65	60	62	240	70	—	yes③	…	…	3
摩洛哥	11.89	3.96	7.93	0	60	60	55	107	70	—	50	2.2	1.2	14
阿　曼	18	6.5	9.5	2	60	60	45	180	75	—	yes③	0.2	0.1	48
沙特阿拉伯	18	9	9	0①	60	55	43	120	75	—	yes③	0.3	0.2	…
叙利亚	21	7	14	0	60	55	43	180	75	—	yes③	0.9	0.7	…

(续表)

国家	缴费率(有关收入的比重)(%)				领取养老金资格(岁)				老年养老金水平			预算情况		
	缴费总水平	雇员缴纳比例	雇主缴纳比例	政府缴纳比例	男职工正式退休年龄	女职工正式退休年龄	男职工领取全额养老金最低退休年龄	女职工领取全额养老金最低退休年龄	缴纳养老金30年后的替代率[1](%)	养老金自动调整	最低养老金(最后收入的比重)(%)	收入总额(占GDP的比重)(%)	总支出(占GDP的比重)(%)	管理成本(占总支出的比重)(%)
突尼斯	15.5	7.74	7.76	0	60	60	50	120	80	yes[④]	yes[③]	4.5	3.3	6
也门	12	6	6	0	60	55	50	180	85	yes[④]	50	…	…	50

注:①埃及、约旦和沙特阿拉伯法律规定,国家必须弥补养老金全部财政赤字。沙特阿拉伯政府规定,有关养老金的管理成本由政府承担。阿尔及利亚政府必须保证最低养老金。②科威特和利比亚的养老金计划由政府共同承担。科威特养老金计划中有一半的补贴来自政府。③有些西亚北非国家的养老金以绝对值计算(巴林、阿曼、沙特阿拉伯),有些国家以最低工资水平计算(阿尔及利亚、伊朗、叙利亚、利比亚、突尼斯)。④阿尔及利亚和突尼斯的养老金标准,如有任何变化就进行100%的调整。也门公共部门雇员的养老金标准按照每次增资的50%调整。

资料来源:United Nations Research Institute For Social Development(UNRISD), Markus Loewe, *Pension Schemes and Pension Reforms in the Middle East and North Africa*, Bonn, German Development Institute, January 2009.

附表四　埃及与西亚北非国家的赡养率趋势

赡养率	年　份	1970	1980	1990	2000	**2010**	2020	2030	2040
老年人口赡养率(%)	阿尔及利亚	9	8	7	7	**7**	9	14	20
	巴　林	5	3	3	4	**5**	9	18	26
	埃　及	**8**	**7**	**7**	**8**	**8**	**11**	**14**	**16**
	伊　朗	7	7	7	8	**7**	9	13	18
	伊拉克	6	6	6	5	**5**	6	8	10
	约　旦	6	7	7	5	**6**	7	10	16
	科威特	3	2	2	2	**3**	6	13	24
	黎巴嫩	10	10	9	11	**12**	13	18	24
	利比亚	5	4	5	5	**7**	9	12	20
	摩洛哥	9	8	7	8	**8**	11	16	20
	阿　曼	6	5	4	4	**5**	7	11	16
	巴勒斯坦	7	7	7	7	**6**	6	7	9
	卡塔尔	3	2	2	2	**2**	4	9	17
	沙特阿拉伯	6	5	4	5	**5**	6	10	16
	叙利亚	6	6	6	5	**5**	7	9	14
	突尼斯	8	7	8	9	**9**	12	18	26
	阿联酋	5	2	2	1	**2**	3	6	16
	也　门	5	5	4	5	**5**	5	6	7
全部人口赡养率(%)	阿尔及利亚	121	107	95	68	**51**	54	55	59
	巴　林	100	61	54	48	**42**	46	54	63
	埃　及	**92**	**90**	**89**	**75**	**66**	**64**	**60**	**61**
	伊　朗	101	100	102	71	**47**	52	49	55
	伊拉克	110	108	98	89	**80**	67	63	59
	约　旦	103	117	107	81	**65**	57	55	57
	科威特	85	74	63	40	**38**	41	48	64
	黎巴嫩	98	86	77	68	**59**	57	60	64

（续表）

赡养率	年　份	1970	1980	1990	2000	**2010**	2020	2030	2040
全部人口赡养率（%）	利比亚	98	103	90	60	**58**	57	52	59
	摩洛哥	116	95	85	69	**56**	59	59	61
	阿　曼	110	97	89	68	**55**	55	56	58
	巴勒斯坦	101	111	107	106	**96**	80	70	63
	卡塔尔	66	53	42	39	**32**	35	40	52
	沙特阿拉伯	98	95	83	72	**59**	56	56	57
	叙利亚	111	115	111	83	**65**	60	53	55
	突尼斯	111	92	83	63	**48**	52	57	65
	阿联酋	66	44	47	35	**28**	29	32	48
	也　门	111	119	121	108	**91**	83	70	61

注：老年人口赡养率＝60岁以上居民人数/15—59岁居民人数；

全部人口赡养率＝(60岁以上居民人数＋15岁以下居民人数)/15—59岁居民人数。

资料来源：United Nations Research Institute For Social Development (UNRISD), Markus Loewe, *Pension Schemes and Pension Reforms in the Middle East and North Africa*, Bonn: German Development Institute, January 2009, p. 16.

附表五　埃及与部分国家的医疗支出效率统计

国　家	国民人均健康支出(PPP价格，美元)	中间要素			结　果		
		医院床位(张/万人)	健康职工指数(‰)	由熟练健康卫生员接生(占全部出生婴儿比重)(%)	健康寿命预期(岁)	顺产婴儿死亡率(‰)	产妇死亡率(每10万次顺产)
阿尔巴尼亚	269.7	59	16	55	59	16	55
阿尔及利亚	240.6	60	35	140	60	35	140
阿根廷	968.4	62	16	70	62	16	70
亚美尼亚	207.1	59	29	55	59	29	55
阿塞拜疆	122.9	56	75	94	56	75	94
巴　西	622.7	57	32	260	57	32	260
智　利	580.9	65	8	30	65	8	30
厄瓜多尔	180.0	60	23	130	60	23	130

（续表）

国　家	国民人均健康支出(PPP价格，美元)	中间要素			结　　果		
		医院床位(张/万人)	健康职工指数(‰)	由熟练健康卫生员接生(占全部出生婴儿比重)(%)	健康寿命预期(岁)	顺产婴儿死亡率(‰)	产妇死亡率(每10万次顺产)
埃　及	**228.4**	**58**	**26**	**84**	**58**	**26**	**84**
格鲁吉亚	98.3	62	41	32	62	41	32
印度尼西亚	99.3	57	30	230	57	30	230
伊　朗	429.5	56	32	76	56	32	76
牙买加	203.9	64	17	87	64	17	87
约　旦	400.3	60	23	41	60	23	41
黎巴嫩	530.3	59	27	150	59	27	150
马来西亚	342.1	62	10	41	62	10	41
毛里求斯	72.7	43	78	1 000	43	78	1 000
墨西哥	573.6	63	23	83	63	23	83
摩洛哥	200.5	59	38	220	59	38	220
巴基斯坦	47.5	54	80	500	54	80	500
菲律宾	131.9	57	26	200	57	26	200
罗马尼亚	398.0	61	17	58	61	17	58
俄罗斯	527.7	53	13	65	53	13	65
沙　特	444.2	60	22	23	60	22	23
南　非	842.6	43	54	230	43	54	230
斯里兰卡	130.0	59	12	92	59	12	92
叙利亚	170.1	60	15	160	60	15	160
泰　国	247.8	58	18	44	58	18	44
突尼斯	380.3	61	21	120	61	21	120
土耳其	506.7	61	28	70	61	28	70
乌克兰	349.4	55	14	38	55	14	38
乌拉圭	739.1	63	12	20	63	12	20

资料来源：International Monetary Fund, *Arab Republic Of Egypt*, *Selected Issues*, Prepared by Geert Almekinders(PDR), Aliona Cebotari(FAD), and Andreas Billmeier(MCD) Approved by the Middle East and Central Asia Department, November 6, 2007, IMF Country Report No. 07/381, International Monetary Fund, Washington, D. C., 2007, 35.

附表六　埃及与西亚北非国家的住房指标比较

国　家	人均国内生产总值(1992年美元)	房价收入比[A](倍)	住房信贷(%)[B]	房屋自有率(%)[C]	公共住房比率(%)[D]	非正式住房比率(%)[E]	建筑成本(美元)[F]	拿到许可证时间(月)[G]	收回住房抵押时间(月)[H]
阿尔及利亚	2 060	12		45	25	4	500	2	
埃　及	**600**	**7**	**7**	**32**	**29**	**65**	**67**	**3**	**24**
摩洛哥	950	7	7	46	15	16	158	3	
约　旦	1 240	3	19	75	12	15	150	7	3
突尼斯	1 440	6	6	67	15	29	359	12	24
美　国	21 790	4	44	61	1	5	500	36	5
土耳其	1 630	5	3	60	5	51	110	2	6
墨西哥	2 490	4	18	83	54	16	267	3	6

注:[A]房价中位数比收入中位数;[B]政府及金融机构中的住房信贷与总信贷比(%);[C]房屋自住比率;[D]公共部门所有并管理控制的住房比率;[E]与现有法规相抵触和非法占居的房屋比率;[F]现行的中位价格单元的每平方米面积置换成本;[G]有50—200套住房的城区边沿房地产项目拿到许可证的时间中位数;[H]通常从停止还贷到收回抵押权的时间。

资料来源:Stephen Everhart, Berta Heybey, and Patrick Carleton, OPIC, Egypt: Overview of the Housing Sector, *Housing Finance International*, June 2006, p. 14.

附表七　埃及与西亚北非国家的住房金融发展现状

国　家	不发达	小型并由公有金融机构占主导	小型并有发展潜力	相对发达但仍由公有金融机构主导
阿尔及利亚		√		
摩洛哥			√	
突尼斯			√	
约　旦				√
埃　及			√	
黎巴嫩			√	
伊　朗		√		
也　门	√			

资料来源:Deniz Baharoglu(TUDUR), Nicolas Peltier(MNSIF), and Robert Buckley(TUDUR), assisted by Laura De Brular, Hedi Larbi(MNSIF), *MENA Region: The Macroeconomic and Sectoral Performance of Housing Supply Policies in Selected MENA Countries: A Comparative analysis: Algeria, Egypt, Iran, Jordan, Lebanon, Morocco, Tunisia, and Yemen*, Regional Initiative on Access to Housing by the Poor—Comparative Analysis of Housing Sector Performance and Policy in selected MENA Region Countries. April 2005, pp. 12—21.

附表八 埃及主要社会保障政策与法规概览

一、社会保障(一般标准)

立法层次	法规及主要内容
保险与社会事务部	2004年第36号部令,关于向投保人支付的特殊补贴附加而由公共财政承担部分的成本计算。法令明确了在何种前提下,财政部将承担特殊津贴成本。
	2004年第20号部令,有关社会保险的参保费规定。法令明确了在何种前提下,雇主可提高雇员工资,包含有缴纳义务的社会保险费。
埃及保险监管局	采纳以下关于《私营保险基金法修订案》的决定:关于开罗大学教职工的2004年第340号决定,关于公安干警以及分支机构和与安全理事会的2004年355号决定,关于慈善部和各地中心、城市、乡村以及邻里单位职工的2004年356号决定,关于Benzayon新时装公司职工的2004年358号决定,关于阿拉伯工业计划组织职工的决定,关于亚历山大利亚糖果巧克力公司的2004年第360号决定。明确了几家公司的私营保险基金的修订规定,包括雇员或家属在何种条件下可以领到伤害或死亡,或任何身份的学费、福利以及条件。
	采纳以下关于《私营保险基金法修订案》的决定:关于闵亚(Minya)市男性警察的2004年325号决定,关于埃及安联人寿保险公司的2004年342号决定,关于埃及汽车贸易公司雇员的2004年343号决定,关于埃及工人银行雇员的2004年345号决定,关于三角洲警官团结基金的2004年346号决定,关于公共水域管理官员的2004年350号决定,关于机器和运输机械生产企业工人的2004年351号决定,关于埃及羊毛针织公司职工的2004年353号决定。明确了几家公司的私营保险基金的修订规定,包括雇员或家属在何种条件下可以领到伤害或死亡,或任何身份的学费、福利以及条件。
国务行政管理部	2005年第47号部令,关于2005年734号总理令中激励权利条款的控制以及剥夺与削减。该令确定了雇员福利的剥夺、削减条款和权利条款前提。
社会事务部	部(协会与机构司)令。规定了国内移民与发展公共协会的活动范围:保护母亲与儿童、保护家庭、各地社会发展、社会安置、文化与科学及宗教事务、老年人保护、环保、经济与家庭发展。该命令以第32号法为基础,32号法是有关协会和私营机构管理的法规。
	1999年第158号令。修订1996年第362号令颁布的《保险监控法》(1981年第10号),要求提交更为严格的财务报告。
经济部	1996年第362号部令对于包括政府基金在内的保险机构的登记和监督作出规定。对于经济部于1999年第45号关于修订埃及保险业监控制度的行政法的决定进一步修订。

（续表）

立法层次	法规及主要内容
保险与社会事务部	1999年4月22日第16号决定，保险与社会事务部关于豁免《1975年第79号社会保险法》所规定的附加支付金额。删除了《1975年第79号社会保险法》第30章，规定一旦雇主已经补偿了应有的资金金额，并且雇主对于延期支付有确凿凭证，雇主的补偿性附加支付资金得予豁免。
经济部	1999年第45号决定，经济部关于修订埃及保险业监控制度的行政法规。在法律摘要部分第七章增加了两个部分，即"关于保险公司之间互动的组织原则"(s. 4)及"关于被保人权利的保障"(s. 5)。上述第二款规定从法律上明确了被保人出险后，最晚须于10日内向投保保险公司发出索赔通知。
	1998年第481号决定，经济部关于《埃及保险监控法》适用于合作保险协会的补充条款。该通知依据1981年第10号《保险监控法》以及1995年第9号修订案。
埃及保险监督理事会	1998年第340号决定，埃及保险监督理事会关于确认《高等教育部职工保险与社会福利法私营基金》原文的修订。
	1998年第448号决定，埃及保险监督理事会关于确认《除外交与领事馆使团外的外交部人员保险与社会福利法私营基金》原文的修订。
	1998年第446号决定，埃及保险监督理事会关于确认《进出口监督总理事会职工保险基金》原文的修订。
	1998年第471号决定，埃及保险监督理事会关于确认《外交与领事馆使团人员保险基金》原文的修订。
共和国总统	1998年第173号法，关于1998年劳动节节庆期间向工薪雇员及其受益人支付特殊津贴的规定。共和国总统根据社会保险与社会保障规定(《1979年第79号社会保障法》)发布本法。
财政部	1998年第1925号命令，财政部关于依照1998年第458号总统令支付特殊月度津贴的规定。该财政部令规定，津贴需按月向国营董事会以及各地一般单位的职工、工薪雇员及其受益人支付。1998年第458号总统令根据《1975年第79号社会保险法》和《1977年第30号社会保障法》发布了政令。
共和国总统	1998年第458号总统令，关于向国营董事会以及各地一般单位的职工、工薪雇员及其受益人支付津贴。
	1998年第94号法，对《社会保障法》进行修订的规定。
保险部	1990年第30号令，保险部长关于根据埃及和希腊共和国两国协议埃及在希腊劳工的缴费转移(至埃及)的规定，规定了此类缴费的期限和相应的准则变更。

（续表）

立法层次	法规及主要内容
保险部	1980 年第 112 号法，发布《社会保障综合规定》，取代了 1975 年第 112 号法中养老金和社会保险不包括劳工类别人群的社会保险规定。
共和国总统	1987 年第 404 号阿拉伯埃及共和国总统令，关于接受埃及和南斯拉夫签署的社会保险协议，规定了两国关于社会保险的权利和义务。
	1976 年第 19 号阿拉伯埃及共和国总统令，关于接受埃及和苏丹 1975 年 9 月 21 日在开罗签署的社会保险协议，规定了法律的适用性、有资格组织、被保人、雇主、有资格获得保险的自然人、管理当局以及立法的社会保险适用性。
保险部	1995 年第 12 号部长令，关于修订 1988 年第 74 号保险部长关于按照分保合约的职工保险以及采石场和海运职工的保险规定，修订 1988 年第 74 号保险部长令第 15 款第 4、5 两段。
财政部	1996 年第 960 号部长令，关于根据 1996 年第 85 号法按月支付特殊津贴的规定。
保险部	1996 年第 32 号令，保险部关于修订 1980 年第 250 号部长令关于实施 1980 年第 112 号法颁布的《社会保险综合法》的规定。
	1995 年第 64 号部令。
	1994 年第 205 号法，关于增加军事人员养老金，以及修订《武装部队退役、保险与养老金法》。
保险与社会事务部	1994 年第 79 号部令，关于修订私营部门面包师保险具体规定令。
	《1975 年第 79 号社会保障法》。1999 年 4 月 22 日保险与社会事务部第 16 号决定删除了该法有关额外支付金额的规定。其他相关的法律还有：2000 年第 85 号法（EGY-2000-L-56877）关于增加工资的规定；1980 年第 112 号法（EGY-1980-L-35094）关于《统一社会保障计划》的规定。
共和国总统	总统令，关于颁布《1959 年第 92 号社会保险法》的总统令。建立社会保险机构的法律，涵盖雇工伤残、疾病、残障以及遗属福利。
保险部	1991 年第 66 号部令，关于遵照《1980 年第 112 号社会保障综合法》规定修订 1980 年第 250 号部令。修订 1980 年第 250 号部长令第 7 款，规定 1976 年 1 月 1 日之后加入保险计划、缴费未满 120 个月年满 65 岁在职人员，必须继续缴纳保险费，直到满期或指导缴费人完全残废或死亡。
	1991 年第 30 号令，关于修订 1988 年第 30 号令关于建筑工人、采石工和盐矿工保险。把 1988 年第 30 号令保险范围扩大到其他职业包括非熟练工工资，修订特定的合同工保险费率。
	1991 年第 1 号法，修订 1987 年第 107 号法第一节关于 1975 年第 79 号社会保障法的相关规定。

（续表）

立法层次	法规及主要内容
总统	行政法令，颁布1964年[3月21日]《社会保障法典》[LS1964-UAR3]。修订内容包括ss. 75(1)与(2)、79、80、82、第四段、85(1)、87与91；关于雇主每月缴费：按照工资的15%。职工缴费：9%；对于年龄在46—58岁的参保人员，养老金支付按照较低年率；其他涉及残障与遗属养老金政策。
劳动部	部第101号决定。修订根据1964年3月21日第63号法（LS 1964-UAR3）起草的1964年12月1日第183号颁布《社会保险法典》中，有关提取养老金的程序、补偿以及附加保险福利的决定。

二、老年、个人与遗属保险规定主要政策法规

立法层次	法名、政策及主要内容
埃及保险控制理事会	2000年第298号决定，为海外埃及人建立私营保险基金管理规定。根据对私营保险基金管理的1975年第45号法，以及1981年第10号法关于建立埃及保险监控法而制定。
埃及保险控制理事会	2000年第386号决定，为埃及部长理事会董事会成立私营保险基金的规定。本决定根据所有私营保险基金管理的1975年第45号法以及1981年第10号法关于建立埃及保险监控法而制定。
	1975年第54号法，私营保险基金法。授权埃及保险总会监控私营保险基金的责任。规定了私营保险基金的财务状况披露要求，并规定每隔5年进行一次精算检查。
	2000年第87号政令，修订《1977年第30号社会保障法》。修订1977年法德第三部分第六章、第六、第十一、第十三、第三十三部分。对于“残障人士”一词，具体定义为：未满65岁失去工作能力且需要医学鉴定的男性与妇女。还明确了按月领取补贴者的类别（孤儿、离婚者、老人、残障人士）。
埃及保险监督与控制委员会	1999年第160号决定，关于修订行政监督理事会成员和职工私营退休基金法律。根据1975年第54号私营保险基金法作出。
埃及保险监督理事会	1999年第142号令，关于修订外交与领事服务人员养老基金办法。本命令根据1975年第54号法关于私营保险基金规定作出。

(续表)

立法层次	法名、政策及主要内容
	1990年第14号法,提高养老金及修订1975年第79号法关于社会保障的规定办法。根据法律所规定的办法,自1990年7月1日起养老金提高15%。
	1997年第85号办法,关于根据《社会保障法》以及综合社会保险制度提高养老金支付标准。办法规定,根据1997年第30号颁布的办法,以及1980年第112号综合社会保障制度办法,自1997年7月1日起,全部养老金提高25%,并予以支付。
	1997年第83号,增加养老金办法。根据1964年第71号授权发放额外养老金及其奖励办法、经1980年第93号法修订的《1975年第79号社会保障法》、1976年第108号法颁布的《雇主及同类型人群社会保障法》、1978年第50号法颁布的《埃及海外劳工社会保障法》,自1997年7月1日起提高养老金10%,提高后的养老金作为养老金的组成部分。
	1996年第232号办法,关于免除因退休或者终止服务而有权获得货币的所有税费,以及因职工死亡而向其家庭支付的金额的税费。免除这部分资金税费的对象包括公共部门的临时工和固定工,以及向遗属支付的相关福利。
	1996年第88号办法,关于根据社会保障法和综合社会保障制度提高应支付养老金。根据《1977年第30号社会保障法》,每月养老金增加25%。
	1996年第86号办法,关于增加养老金。
社会事务部	1990年第240号部令,关于修订1978年第155号部令规定的养老金计划之规定。
健康部	1994年第139号部令,关于修订向医疗执业工会联合会职工及其家庭支付养老金和津贴的规则。
	1994年第204号办法,关于提高养老金以及修订社会保障法规定。
保险与社会事务部	1994年第76号部令,关于修订1977年第282号部令颁布的1976年第107号办法之规定。修订颁发涉及去世雇员受益人的社会保障福利。
保险部	1994年第62号部令,修订养老金支付之规定。涉及程序事宜和文件的个别修订。
保险部	1993年第26号部令,关于制定1984年第47号办法规定的补偿期限计算之规定。

（续表）

立法层次	法名、政策及主要内容
	《1980年第112号统一社会保障制度》。为尚未被《1975年第79号社会保障法》涵盖的工作人口，包括农业临时工和短期工、手工艺人、小业主、自谋职业者和国内服务人员建立义务性缴费的社会保障制度，以及老年人、遗属和残障福利制度。
	《1975年第112号全国社会保障制度》。该法为尚未被《1975年第79号社会保障法》涵盖的工作人口以及老年人、遗属和残障者建立福利制度。
保险部	1991年第66号部令，关于对1980年第250号根据《1980年第112号综合社会保障法》制定规则的部令进行修订。修订1980年第250号部令中第17款，规定1976年1月1日之后参加保险计划、年满65岁、但未能缴纳120个月的保险费者，在缴费期满或者缴费人完全残废或死亡之前，必须连续缴纳保险费。
总统	第2181号总统令，规定特定类别的国家雇员的雇佣期延长，从60岁延长至65岁。
总统	1964年3月21日第63号法颁布《社会保险法典》的总统令[LS 1964-UAR 3]。

三、医疗与患病福利法规

立法层次	法名、政策	主要内容
	1967年174号政令，关于1964年第75号法有关健康保险中的参加保险的支付问题	规定了公务人员参加健康保险的参保管理办法。规定职工停职或者患病期间健康保险得以连续，并且在此期间到期的应缴未缴费用作为职工的欠账处理。
	1966年第3183号政令，关于海外埃及劳工和公民的医疗服务	规定在海外建立医疗服务中心，为在海外的埃及政府雇员提供医疗服务。还规定其他类别人员可以享受海外医疗中心的医疗，费用自理。
	1964年第75号政令，关于政府雇员的健康保险	规定除了武装部队人员之外，所有政府雇员必须加入健康保险体系。
	2000年第86号政令，关于修订《1975年第79号社会保险法》部分内容	修订1975年第79号法的第72、75和83部分，有关用于医疗保险和患病福利中部分工资划入社会保险账户的规定，总量为工资的1%。

（续表）

立法层次	法名、政策	主要内容
健康部	1995年第307号部令	规定1975年第79号法中有关健康保险，扩大到此前未涵盖的南西奈政区的政府雇员、当地管理人员、公共当局、公用企业以及公司商业企业等部门。
	1992年第88号法，学生健康保险计划规定	成立新的涵盖学生的保险计划，为大学在校学生、中小学生和幼儿园儿童提供健康保险。该计划在此后5年内分步实行。
健康部	1990年第88号部令，明确了农业部健康保险计划未涵盖的农业部实体和机构的健康保险的适用性	

四、社会救济与社会服务

立法层次	法名、政策	主要内容
社会事务部	埃及社会事务部[协会与机构司]法令	制定由埃及社会服务发展院实施的行动，包括社会服务、经济服务、各地社会发展、环保、健康活动、残疾人保护、环境服务等。该法令法源是规定私营协会和机构的1964年第32号法。
社会事务部	埃及社会事务部[协会与机构司]法令	规定环境所承担的活动范围：各地社区发展、环境的水土保持与保护、家庭组织与保护。该法令法源是规定私营协会和机构的1964年第32号法。
社会事务部	埃及社会事务部[协会与机构司]法令	规定阿里-阿拉比社会发展所活动范围：文化科学与宗教事务、社会安置、家庭与儿童保护。该法令法源是规定私营协会和机构的1964年第32号法。
社会事务部	埃及社会事务部[协会与机构司]法令	规定国内移民与发展公共协会的活动范围：母亲与儿童保护、家庭保护、各地社会发展、社会安置、文化科学与宗教事务、老年人保护、环保、经济与家庭发展。该法令法源是规定私营协会和机构的1964年第32号法。
	1982年第30号法令，关于保育院	根据《第137号劳动法典》，要求有100名以上妇女雇员的雇主，为雇员6岁以下孩子提供保育院或保育设施。

(续表)

立法层次	法名、政策	主要内容
石油部	1998年第546号决定,关于建立石油工人健康中心	该决定取代了1993年石油部1020号决定之第9、10、12(3)节中关于建立石油工人健康中心的决定。该决定具体明确了董事会董事长在雇用工人、发布行政决定时的职责,以及健康中心主任处理董事会董事长决定时的职责。
保险与社会事务部	1990年第13号部令,关于修订1989年第181号养育期家庭的工作之规定的部令	
保险部	1991年第66号部令,关于修订1980年第250号部令之根据《1980年第112号社会保障法》订定规则部令	修订1980年第250号部令第17款之1976年1月1日之后参加保险计划、缴费未满120个月、年满65岁者,必须继续缴费,直到期满或者缴费人完全残废或死亡的规定。
社会保障与保险部	1987年第140号部令,对1977年第613号部令之成立中央与地方基金管理司、对如何使用基金作出指示规定进行修订	该部令取代了经1978年第53号部令修订的1977年第613号部令第二款(b)段的第一项,规定基金年金的25%得用于补充救灾支出。
社会保障与保险部	1988年第2号部令,依据1984年第113号部令修订之一揽子灾害及个人灾难援助补贴,修订1980年第3号部令第6及第7款	替代1980年第439号部令第一段第二项,使紧急援助基金可向任何家庭及其成员加以支付。

五、融资管理

立法层次	法名、政策及主要内容
	1999年第45号政令,关于修订1981年第10号保险监控行政法。制定保险公司重组与保护参保人权利规则。
埃及保险监督委员会	1999年第43号埃及保险监督委员会决定。修订全国固定通讯与无线通讯委员会女职工基金基本保险法律,为计算个人月缴费金额制定计算准则。

（续表）

立法层次	法名、政策及主要内容
保险与社会事务部	1999年4月22日部令，关于根据《1975年第79号社会保险法》中对额外支付金额的豁免。删除了《1975年第79号社会保险法》第30章，规定一旦雇主已经补偿了应有的资金金额，并且雇主对于延期支付有确凿凭证，雇主的补偿性附加支付资金得予豁免。
保险与社会事务部	1999年4月5日第14号部令。根据1975年第79号社会保险法，规定公私企业雇员可得到社会保障官员特定的报销金额。
	1998年第23号令，关于特殊假期无薪期间保险缴费计算的相关规定。根据1988年第24号令，允许被保险人不愿把特殊无薪假期包含在保险缴费期内，以在1998年12月31日前领取老年、残障和死亡福利。缴费人应在其本人表达增加这段保险期限之后的一个月内，一次性缴纳此项缴费金额。超过时限未缴纳者，依照1988年第24号部令第14节和第16节予以处理。还规定了该令生效以前类似交费的处理规定。
	1998年第41号令，关于缴费基数变化的计算。规定按照1998年第90号法所规定的国有部门、公用部门、公共工程部门的职工领到的特殊津贴应纳入缴费基数工资计算。私营部门职工社会保障亦照此办理。
	1998年第40号令，关于在计算社会保障缴费基数中包含特殊津贴之规定。依照1993年第174号法、1994年第203号法、1995年第23号法1996年第85号法、1997年第86号法以及1998年第90号法，职工所领到的特殊津贴纳入社会保障缴费基数计算中。法律生效日起根据上述法律执行。
	1996年第234号办法，关于向养老金领取者以及符合领取退休金者，在(1996年)劳动节发放退休金。对养老金领用者和在1996年4月30日开始领取养老金者发放退休金。
	1995年第85号办法，修订1981年第10号办法规定的埃及保险监控该法的相关规定。涵盖了长期医疗保险的多种类型保险(保险公司的财务管理、再融资制度)。
保险部	1995年第12号部令，关于修订1988年第74号部令有关建筑、矿业和采石工保险相关规定。
保险部	1995年第18号部令，关于修订1985年第104号部令之以外汇缴纳社会保险的支付方法、汇率、支付日、缴费的费用、缴费人在海外无薪期限以及海外假期等个别规定。该部令取代了1988年第50号部令，修订了1985年104号部令第14款，并授权胜任的社会保险基金总裁，对这类缴费作出额外规定。

（续表）

立法层次	法名、政策及主要内容
财政部	1994年第409号部令，关于根据1994年第203号法制定的每月特殊津贴的支付之规定。规定支付津贴的条件、计算方法与支付。
	1994年第207号办法，修订1975年第79号法颁布的《社会保障法》个别规定。
	1994年第206号办法，关于根据《1980年第12号社会保障法》与《综合社会保障制度》办法提高养老金支付之规定。根据《1977年第30号社会保障法》颁布的规定，自1994年7月1日起，每月提高养老金标准20％。
部长理事会主席	1994年第2226号令，关于建立全国社会保险局董事会。对第三方成员作出规定。
财政部	1993年第17号部令，关于1993年第174号法按月支付特殊津贴的规定。规定了按照1993年第174号法获得每月特殊津贴的前提，以及津贴的计算。
财政部	1992年第183号部令，规定特殊津贴的支付，以及根据1992年第29号法之规定，把特殊津贴纳入基本工资的规定。规定获得特殊津贴的人群类别，津贴的计算以及津贴的支付。
保险部	1991年第74号部令，关于保险正常缴费期间无薪假期时间的计算。
保险部	1990年第12号部令。取代有关管理中央和地方基金管理的1987年第140号部令。
保险部	1990年第12号部令。修订1987年第140号令第2款修改1977年第613号令之中央和各地管理机构规定之办法。
	1985年第52号令，颁布1980年第64号行政法规。定义本部令中使用的可选择社会保障基金、其他术语，并对附属的行政法规的适用性作出规定。
	1980年第64号法，关于选择性特别社会保险计划。允许成立选择性特别社会保险计划，以推出优于1975年第79号社会保险法的更好的福利。纳入保险部审批与监管。

资料来源：ILO，International Labour Standards Department，*NATLEX*，*the ILO database of national labour*，*social security and related human rights legislation maintained by the ILO's International Labour Standards Department*，http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/CTRYPROFILE/DOCUMENTS/EGY/F1837659622/EGY.pdf，2011-06-20.

参考文献

阿拉伯埃及共和国新闻部、新闻总署:《埃及年鉴 2000》,埃及驻中国大使馆新闻处,2001 年。

阿拉伯埃及共和国新闻部、新闻总署:《埃及年鉴 2009》,埃及驻中国大使馆新闻处,2010 年。

财政部财政制度国际比较课题组编著:《埃及财政制度》,中国财政经济出版社,1999 年版。

戴晓琦:《埃及社会保障制度的出现及特征》(上),《阿拉伯世界》,2003 年第 1 期。

邓宝双:《埃及军官退役保障制度》,《中国人才·转业军官》,2005 年第 11 期。

韩波:《军官住房社会化保障模式及对策研究》,国防科学技术大学研究生院,2003 年 11 月。

李荣:《海湾战争后埃及加快经济改革步伐》,《现代国际关系》1993 年第 9 期。

王泰:《埃及经济发展战略及发展模式的历史考量》,《西亚非洲杂志》2008 年第 5 期。

王建平:《论中亚地区历史上的瓦克夫问题》,《世界宗教研究》2001 年第 6 期。

新闻部国家新闻总署:《埃及年鉴 2002》,埃及驻华使馆新闻处,2002 年。

新闻部国家新闻总署:《埃及年鉴 2006》,埃及驻华使馆新闻处,2006 年。

徐国栋:《埃及民法典》绪言,见黄文煌译,蒋军洲校:《埃及民法典》(根据 1948 年英文版翻译),厦门大学出版社 2008 年版。

杨灏城、许林根编著:《埃及》,社会科学文献出版社 2006 年版。

中国伊斯兰百科全书编辑委员会编:《中国伊斯兰百科》,四川辞书出版社 1994 年版。

中国大百科全书出版社《简明不列颠百科全书》编辑部编:《简明不列颠百科全书》(1),中国大百科全书出版社 1986 年版。

周志亮:《埃及、叙利亚两国军队思想教育的基本做法》,《政工学刊》2005 年第 12 期,第 54 页。

African Development Bank, African Development Fund, *Egypt 2007—2011 Country Strategy Paper Mid-Term Review Progress Report*, Country Regional Department North I(ORNA), DAF/COMP/GF/WD(2010)9, APRIL 2009.

Ahmad Bello Dogarawa, *Poverty Alleviation through Zakah and Waqf Institutions: A Case for the Muslim Ummah in Ghana, 2009*, Presented at the First National Muslim Summit Organised by Al-Furqan Foundation, Tamale, Ghana, Held at Radach Memorial Centre, Lamashegu, Tamale, Ghana on Saturday, 3rd October, 2009, pp. 5—13.

Ahmed Soliman, Housing Mechanisms In Egypt: A Critique, *Neth. J. of Housing and Environmental Res.*, Vol. (1989) No. 1.

Alia El-Mahdi, Labor in Egypt(2003), www. gpn. org/data/egypt/egypt-analysis. doc, 2011-07-06.

Amb. Ahmed Abulkheir, Ministry for Social Solidarity, Arab Republic of Egypt, Social Protection Issues in Egypt, Presented At the AU Regional Meeting on Social Protection, 13—14 May, 2008.

Amirah El-Haddad, *Labor Market Gender Discrimination under Structural Adjustment: The Case of Egypt*, SRC/CIDA Research Program on Gender and Work, Working Paper #003, Social Research Center, American University in Cairo, New Cairo Campus, November 2009.

The Arab Republic of Egypt Ministry of Finance Budget Circular of the Fiscal Year-2011, http://www. mof. gov. eg/MOFGallerySource/English/Rates/circular%202010—2011. pdf, 2011-06-16.

The Arab Republic of Egypt Ministry of Finance, Financial Statement on the Draft State's General Budget for the Fiscal Year 2010/2011, Presented by: Dr. Youssef Boutros Ghali, 2010, http://www. mof. gov. eg/MOFGallerySource/English/Financial%20Statement%202010—2011. pdf, 2011-06-16.

The Arab Republic of Egypt Central Agency for Public Mobilization and Statistics, *The Statistical Year Book, 1995—2003*, June 2004.

Dr. Asming Yalawae, Dr. Izah Mohd Tahir, *The Role of Islamic Institution in Achieving Equality and Human Development: Waqf or Endowment*, http://www. capabilityapproach. com/pubs/Asming%20Yalawae, %20and%20Izah%20TahirWaqfAsmeng. pdf, 2011-06-06.

Avi Ben-Bassat, Momi Dahan, Constitutional Commitment to Social Security and Welfare Policy, February 2006, http://unixware. mscc. huji. ac. il/~melchior/DEGIT/110_Dahan. pdf, 2011-06-15.

The Central Agency for Public Mobilization and Statistics, *The Annual Statistical Book*, December 2008.

Christian A. Gericke, *Financing Health Care in Egypt: Current Issues and Options for Reform*, Berlin University of Technology, March 2004.

David A. Robalino, Edward Whitehouse, Anca N. Mataoanu, Alberto R. Musalem, Elisabeth Sherwood, Oleksiy Sluchynsky, *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*, The World Bank, Washington, D. C., 2005.

David P. Coady, *Designing and Evaluating Social Safety Nets: Theory, Evidence, and Policy Conclusions*, FCND Discussion Paper No. 172, Food Consumption and Nutrition Division, International Food Policy Research Institute, 2004.

Deniz Baharoglu(TUDUR), Nicolas Peltier(MNSIF), and Robert Buckley(TUDUR), Laura De Brular, Hedi Larbi(MNSIF), *MENA Region: The Macroeconomic and Sectoral Performance of Housing Supply Policies in Selected MENA Countries: A Comparative Analysis: Algeria, Egypt, Iran, Jordan, Lebanon, Morocco, Tunisia, and Yemen*, Regional Initiative on Access to Housing by the Poor—Comparative Analysis of Housing Sector Performance and Policy in selected MENA Region Countries, April 2005.

The Egyptian Center For Housing Rights, Report to CESCR in response to the Egyptian Government report, regarding the right to housing (issues 27 & 32), http://www.echr.org/en/asd/02/rep-un.htm, 2011-06-20.

The Egyptian Center for Economic Studies, *Egypt's Economic Profile and Statistics*, The Egyptian Center for Economic Studies, Cairo, Egypt.

Fuadal-'Umar, "Taqdir Hasilatal-Zakahfi Mujtama' Islami Mu'asir: Halatal-Kuwait", presented to the Fourth International Zakah Conference, Senegal, March 1995.

François Bourguignon, The Poverty-Growth-Inequality Triangle: With Some Reflections on Egypt, *Distinguished Lecture Series* 22, ECES DLS22/ Bourguignon/ March 2005.

Geert Almekinders (PDR), Aliona Cebotari (FAD), and Andreas Billmeier (MCD), *Arab Republic of Egypt, Selected Issues*, IMF Country Report No. 07/381, International Monetary Fund, Washington, D. C. 2007.

Global Forum on Competition, Competition, State Aids and Subsidies, Contribution from Egypt, Session I, Directorate For Financial and Enterprise Affairs Competition Committee, DAF/COMP/GF/WD(2010)9, Jan 21, 2010.

Gary Gaumer, Nadwa Rafeh, *Strengthening Egypt's Health Sector Reform*

Program: *Pilot Activities in Suez*(*No TE 093*), US Agency for International Development (USAID), October 2005.

Hassan Salah, *Mapping of Healthcare Financing in*: *Eastern Mediterranean Region*: *Arab Republic of Egypt*, the World Health Organization, Regional Office for the Eastern Mediterranean, December 2007.

Heba Handoussa & Nivine El Oraby, *Civil Service Wages and Reform*: *The Case of Egypt*, Working Paper No. 98, May 2004.

Heba El-laithy, Michael Lokshin, Arup Banerji, *Poverty and Economic Growth in Egypt*, *1995—2000*, World Bank Policy Research Working Paper 3068, June 2003.

Hillel Frisch, Guns and Butter in the Egyptian Army, *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 5, No. 2(Summer 2001), pp. 1—12.

Iman Bibars, *Do Social Safety Nets Catch Women*? *Women's Social Security Entitlements in the Arab World*, Cairo: UNDP's Regional Bureau for Arab States.

International Labour Office, Social Security Department, *ILO Considerations on the Social Health Insurance Reform Project in Egypt*, ILO/RB/ARE/R. 15, Geneva, June 2009.

International Monetary Fund, *Arab Republic of Egypt*, *Selected Issues*, Prepared by Geert Almekinders(PDR), Aliona Cebotari(FAD), and Andreas Billmeier (MCD), Approved by the Middle East and Central Asia Department, IMF Country Report No. 07/381 November 6, 2007, International Monetary Fund, 2007.

The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2005*: *Choosing Our Future*: *Towards a New Social Contract*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2005.

The Institute of National Planning, Egypt, *Egypt Human Development Report 2010*: *Youth in Egypt*: *Building Our Future*, United Nations Development Programme, and the Institute of National Planning, Egypt, 2010.

M. A. Zarqa, "Nuzumal-Tawzi'al-Islamiyyah", in *Majalay Adhathal-Iqtisadal-Islami*, vol. 2, No. 1, 1984.

M. Kahf, "Zakah: Unresolved Issues in the Contemporary Fiqh", in *Majalat Abhafhal-Iqtisdadal-Islami*, vol. 2, No. 1, January 1989.

Magdi Wahba, *Cultural Policy in Egypt*, *Paris*, *France*, UNESCO, 1972.

Ministry of Information, State Information Service, *Year Book 2009*.

Markus Loewe, *Pension Schemes and Pension Reforms in the Middle East and North Africa*, United Nations Research Institute for Social Development(UNRISD),

Draft Working Document January 2009.

Markus Loewe, Social Security In Egypt: An Analysis and Agenda for Policy Reform, Working Paper 2024, http://74. 50. 50. 63/cairo/wp-content/uploads/2010/04/social-security-in-Egypt_loewe_2000. pdf, 2011-06-15.

Michael Lokshin, Heba El-laithy and Arup Banerji, Poverty and Economic Growth in Egypt, 1995—2000, *Journal of African Studies and Development*, Vol. 2(6), September 2010.

Naglaa El-Ehwany, Heba El-Laithy, *Poverty, Employment and Policy-Making in Egypt, A Country Profile*, ILO Area Office in Cairo, North Africa Multi-Disciplinary Advisory Team, [2001].

Dr. Nabil Ashry Ibrahim El-Nahas, *A Suggested Strategy Towards an Effective Treatment of Housing Crisis in Egypt*, The Second International Conference for Development and the Environment in the Arab World, Assiut March 23—25, 2004.

NATLEX, http://www. ilo. org/dyn/natlex/docs/CTRYPROFILE/DOCUMENTS/EGY/F1837659622/EGY. pdf, 2010-09-28.

Naglaa El-Ehwany, Heba El-Laithy, *Poverty, Employment and Policy-Making in Egypt, A Country Profile*, ILO Area Office in Cairo, North Africa Multi-Disciplinary Advisory Team, [2001].

The National Council for Women (NCW), *Women, Economy, and Poverty*, March 11, [2005].

Omneia Helmy, *Egypt's New Pension System*, WP. No. 116, The Egyptian Center for Economic Studies-ECES, Dec. 2006, http://www. eces. org. eg, 2011-06-15.

Omneia Helmy, *Pension System Reform in Egypt*, Egyptian Center for Economic Studies, Working Paper No. 94, March, 2004, http://www. eces. org. eg, 2011-06-15.

The Population Council, the Egyptian Cabinet, Information and Decision Support Center, *The Survey on Young People in Egypt (SYPE)*, Cairo, Egypt, The Population Council, Inc, 2010.

Rannan-Eliya, R. P., Nada, K. H., Kamal, A. M., and Ibrahim Ali, A. *Egypt National Health Accounts 1994/95*, Cairo and Boston: Department of Planning, Ministry of Health and Population, Arab Republic of Egypt, and Data for Decision Making Project, Harvard School of Public Health, 1998.

Rulings of zakah, http://www. iico. net/home-page-eng/zakah-info. htm, 2011-06-06.

Regional Network of Local Authorities for Management of Human Settlements,

Municipal Land Management in Asia: A Comparative Study, New York, United Nations, 1995.

S. Shawky, "Could the Employment-based Targeting Approach Serve Egypt in Moving Towards a Social Health Insurance Model?" *EMHJ*, Vol. 16 No. 6, 2010.

Salim Nasr, *Issues of Social Protection in the Arab Region: A Four-Country Overview*, Cooperation South, Number 2, 2001.

Sarah Sabry, "The Social Aid and Assistance Programme of the Government of Egypt—a Critical Review," *Environment and Urbanization*, 17: 27, 2005.

Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Upper Egypt: Pathways To Shared Growth*, October 21, 2009, Report No. 49086-EG, The World Bank, 2009.

Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Upper Egypt: Pathways To Shared Growth*, Report No. 49086-EG, October 21, 2009, The World Bank, [2010].

Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Egypt-Toward a more Effective Social Policy: Subsidies and Social Safety Net*, No. 33550-EG, The World Bank, December 16, 2005.

Social Security Administration, Office of Retirement and Disability Policy, Office of Research, Evaluation, and Statistics, *Social Security Programs Throughout the World: Africa, 2009*, SSA Publication No. 13-11803, Washington, DC, August 2009.

Stephen Everhart, Berta Heybey, and Patrick Carleton, *Egypt: Overview of the Housing Sector, Housing Finance International*, June 2006.

Stephen Malpezzi, Stephen K. Mayo, The Demand for Housing in Developing Countries: Empirical Estamates from Household Data, *Economic Development and Cultural Changes*, 1987.

Technical Commission on Provident Funds and Allied Schemes, Technical Commission on Statistical, Actuarial and Financial Studies, *Guidelines for the Investment of Social Security Funds*, http://www. issa. int/pdf/GA2004/2guidelines. pdf, 2011-06-15.

Towards the Revival of Awqaf: A Few Fiqhi Issues to Reconsider, http://islamic-world. net/economic/Waqf/waqaf_mainpage. html, 2011-06-06.

The World Bank, *Egypt-Toward A More Effective Social Policy: Subsidies and Social Safety Net, Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region*, The World Bank, No. 33550-EG, December 16, 2005.

World Health Organization, *Health System Profile: Egypt*. Regional Health Systems Observatory, Eastern Mediterranean Region, 2006.

http://en.wikipedia.org/

http://www.afdb.org/

http://www.cabinet.gov.eg/

http://www.capmas.gov.eg/

http://www.cia.gov/

http://www.cms.org/

http://www.ilo.org/

http://www.imf.org/

http://www.mof.gov.eg/

http://www.moh.gov.eg/

http://www.rand.org/

http://www.sis.gov.eg/

http://www.ssa.gov/

http://www.un.org/

http://www.undp.gov/

http://www.unicef.org/

http://www.usaid.gov/

http://www.zofp.org/

http://www.who.org/

http://www.worldbank.org/

http://www.nationmaster.com/compare/Cyprus/Egypt/Military, 2011-07-05.

